普通高等学历教育(本科)“法律法规”系列教材

“工商”企业在职岗位培训系列教材

# Safety Laws and Regulations

# 安全法律法规

侯春平 金 哲 主 编
吴志云 张钦润 副主编

清华大学出版社

普通高等学历教育(本科)“法律法规”系列教材
“工商”企业在职岗位培训系列教材

# 安全法律法规

## Safety Laws and Regulations

侯春平　金　哲　主　编
吴志云　张钦润　副主编

清 华 大 学 出 版 社
北　京

## 内 容 简 介

本书是根据国家安全生产领域立法与监督管理政策制度改革的最新精神，结合实际案例，具体介绍：安全法规概论、矿山安全法规、建筑施工安全法规、消防安全法规、危险化学品安全法规、民用爆炸物品安全法规、石油天然气安全法规、职业安全卫生法规、安全生产行政执法、安全生产行政复议与行政诉讼、生产安全事故预防和救援保障、生产安全事故报告和调查处理等知识，并通过实证案例分析讲解，提高学习者的应用能力。

由于本书具有选材新颖、知识系统、观点科学、案例真实、突出实用性、易于理解掌握等特点，因此本书既可作为普通高等院校法学专业本科生教学的首选教材，也可以作为其他相关专业人士的学习用书，并可用于安全生产领域从业者的在职教育岗位培训。



**图书在版编目(CIP)数据**

安全法律法规/侯春平，金哲主编. —北京：清华大学出版社，2017
(普通高等学历教育(本科)"法律法规"系列教材　"工商"企业在职岗位培训系列教材)
ISBN 978-7-302-47384-8

Ⅰ. ①安…　Ⅱ. ①侯…　②金…　Ⅲ. ①安全法规—中国—高等学校—教材　Ⅳ. ①D922.54

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 127357 号

**责任编辑**：袁　帅
**封面设计**：常雪影
**责任校对**：宋玉莲
**责任印制**：沈　露

**出版发行**：清华大学出版社
**网　　址**：http://www.tup.com.cn，http://www.wqbook.com
**地　　址**：北京清华大学学研大厦 A 座　　**邮　　编**：100084
**社 总 机**：010-62770175　　**邮　　购**：010-62786544
**投稿与读者服务**：010-62776969，c-service@tup.tsinghua.edu.cn
**质量反馈**：010-62772015，zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn
**印 装 者**：北京国马印刷厂
**经　　销**：全国新华书店
**开　　本**：185mm×230mm　　**印　　张**：21　　**字　　数**：423 千字
**版　　次**：2017 年 8 月第 1 版　　**印　　次**：2017 年 8 月第 1 次印刷
**定　　价**：45.00 元

产品编号：073969-01

# 教材编审委员会

# 从书序言

PERFACE



安全法律法规

随着我国改革开放进程的加快和我国社会主义市场经济的快速推进，我国经济建设一直保持着持续高速增长的态势，已成为全球第二大经济体。经济发展越快，市场竞争越激烈，越是需要法律法规作保障，法律法规既是规则，也是企业的行为道德准则；法律法规在开拓国际市场、国际商务活动交往、防止金融诈骗、打击违法犯罪、推动民族品牌创建、支持大学生创业、促进生产、拉动内需、解决就业、推动经济发展、保证国家税改、改善民生、构建和谐社会等方面发挥着越来越大的作用。

目前我国正处于经济稳步发展与社会变革的重要时期，随着经济转型、产业结构调整、传统企业改造，涌现了大批旅游、物流、电子商务、生物医药、动漫、演艺、文化创意、绿色生态、循环经济等新型产业；为支持"中小微"型企业和自主创业发展，为与国际经济接轨、适应中国经济国际化发展趋势，近年来国家不断加大税制改革、调整财政与会计政策，并及时颁布实施了一系列新出台和修订的法律法规，包括劳动法、旅游法、商标法、税法、保险法等，以及企业会计准则、税收征管制度等政策规定，为的是更好地搞活经营、活跃市场、确保我国经济的可持续发展。

市场经济是法治经济，经济活动必须遵纪守法，法律法规执行与监管是市场经济的永恒主题。随着我国法律体系的逐步建立，全民都必须尊重、严守法律法规，随着世界逐步纳入法制化轨道，所有企业也必须依法办事规范经营。当前，面对经济的快速发展、激烈的国际市场竞争、就业上岗的压力，更新观念、学习新法律法规，调整业务知识结构、掌握各项新的管理制度，加强在职从业人员的法律法规应用技能培训、强化法规道德素质培养已成为目前亟待解决的问题。

社会需求和市场呼唤有知识、会操作、能顶岗的实务型法律法规专业人才，本套书的出版不仅有力地配合了高等教育法律教学的创新和教材更新，而且也满足了社会需求，起到了为国家经济建设服务的作用；对依法治国、依法办事、依法经营，对加强法治观念、树立企业形象、提升核心竞争力、有效进行自我保护具有积极的现实意义。

本套教材作为普通高等教育本科院校法律法规课程的特色教材，以读者应用能力训练为主线，以科学发展观为统领，严格按照国家教育部关于"加强职业教育、突出实践技能与能力培养"的教育教学改革要求，依据各项法律法规的教学特点和人才培养目标，根

据当前国际法制改革新的发展趋势，结合国家正在启动的毕业生就业工程，针对社会、市场、企事业单位对各种法律事务岗位用人的实际需求；我们组织多年从事法律法规相关课程教学的专家教授与具有丰富实战经验的律师事务所律师共同撰写。

本套教材包括《经济法》《商法》《海商法》《税法》《国际商法》《劳动与社会保障法》《金融法律法规》《保险法律法规》《会计法律法规》《电子商务法律法规》等教材。参与编写的单位有：吉林工程技术师范学院、北京物资学院、华北科技学院、北京联合大学、哈尔滨师范大学、北方工业大学、山西大学、首钢工学院、牡丹江大学、北京教育学院、燕山大学、北京城市学院、东北财经大学、北京财贸职业学院、厦门集美大学、北京朝阳社区学院、大连商务学院、北京西城社区学院、郑州大学、北京石景山社区学院、大连海事大学、北京宣武社区学院、浙江工业大学、大连工业大学等全国三十多所高校。

由于本套教材紧密结合中国经济改革与发展实际、融入法律法规实践教学理念，坚持改革创新、注重与时俱进，有效解决本科法律教材陈旧、知识老化、数据案例过时、重理论轻实践等问题，具有选材新颖、知识系统、案例真实、贴近实际、通俗易懂等特点，并采取规范统一的格式化体例设计；因此既可以作为普通高等教育本科院校、高职高专院校相关专业法律教学课程的首选教材，也可以作为各类企事业机构从业人员的在职教育和岗位培训教材，对于广大社会社区居民也是非常有益的普法参考读物。

在教材编著过程中，我们参阅借鉴了大量国内外有关金融、财税等各项法律法规的最新书刊资料和国家新出台的政策法规及管理制度，并得到有关行业企业领导与专家教授的悉心指导，在此一并致谢。为配合本套教材的发行使用，特提供配套电子课件，读者可以从清华大学出版社网站(www.tup.com.cn)免费下载。希望全国各地区普通高等教育、高职高专院校积极选用本套教材，并请同行多提改进意见，以使教材不断完善与提高。

**编委会主任　牟惟仲**

# 前　言

FOREWORD

安全法律法规



随着我国“一带一路”倡议的推进，城市化进程的增速，以及基础设施建设的进一步深入，不仅国内生产活动繁荣，而且将促进“一带一路”周边国家的基础建设。市场经济是法治经济，所有经济活动必须遵纪守法，依法办事，完善安全生产领域法律法规框架体系，在保证安全生产的基础上开展建设，逐步深入推广依法治安，对我国经济发展具有特别重要的作用。

安全生产法律法规是高校法学专业非常重要的专业核心课程，也是就业从业所必须具备的关键知识技能。根据教育部关于高等学校法学教育的要求，依据该课程的教学大纲和我国现行安全生产法律法规、建设工程安全生产管理条例等规定的内容为主，并结合国内外的权威理论及安全生产中出现的一些实际问题，编写了此书；本书的出版不仅有效解决了安全生产与建设工程的政策法规管理问题，而且对保护企业和个人合法权益、促进社会和谐具有积极意义。

本书作为普通高等教育安全生产法规的特色教材，坚持科学发展观，严格按照国家教育部关于“加强职业教育、突出实践能力培养”的教育教学改革要求，力求做到：一是与时俱进、吸收新的立法；二是注重研究性和实用性的结合，增加了教材的理论深度，并引导学生用新的理论去解决一些复杂的案例，以体现教材的写作特色。

全书共12章，以学习者应用能力培养为主线，根据国家《安全生产法》《危险化学品管理条例》等法律法规的具体内容以及党的十八届四中全会关于《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》确立的最新精神，结合实际案例，具体介绍：安全法规、矿山安全法规、建筑施工安全法规、消防安全法规、危险化学品安全法规、民用爆炸品安全法规、石油天然气安全法规、职业安全卫生法规、安全生产行政执法、安全生产行政复议与行政诉讼、安全生产事故预防和救援保障、安全生产事故报告和调查程序的法律程序有关的其他法规等知识，并通过实证案例分析讲解，培养提高学生应用能力。

由于本书融入了安全生产法律法规最新的实践教学理念，坚持改革创新、力求严谨、注重与时俱进，具有选材新颖、知识系统、观点科学、案例真实、突出实用性、易于理解掌握等特点；因此本书既可作为普通高等院校法学专业本科生教学的首选教材，也可以作为其他相关专业人士的学习用书，还可用于安全生产从业者的在职教育岗位培训。

本书由李大军筹划并具体组织，侯春平和金哲主编、侯春平统一改稿，吴志云、张钦润为副主编；由安全生产法律专家李爱华教授审定。作者编写分工：牟惟仲负责编写序言；李遐桢负责编写第一章；金哲负责编写第二章、第八章；李广超负责编写第三章、第四章；吴志云负责编写第五章、第六章；王华负责编写第七章；谢晓雪负责编写第九章；张钦润负责编写第十章；侯春平负责编写第十一章、第十二章；孙勇、王桂霞负责编写附录；李晓新负责文字修改、制作课件。

在教材编著过程中，我们参阅了大量安全生产法律法规的最新书刊、网站资料、国家历年颁布实施的相关法律、政策、管理制度，收集了具有实用价值的典型案例，并得到业界专家教授的具体指导，在此一并致谢。为了方便教学，本书配有教学课件，读者可以从清华大学出版社网站(www.tup.com.cn)免费下载使用。因编者学识水平有限，书中难免存在疏漏和不足，恳请同行和读者批评指正。

**编　者**

2017 年 6 月

# 目　录

CONTENTS



安全法律法规

# 第一章 安全法规概论



## 学习目的

1. 理解安全法规的概念、性质、目的和任务；
2. 了解安全法规的效力，掌握安全法规的形式渊源；
3. 掌握安全法律关系及其要素；
4. 了解安全生产立法的沿革。

## 第一节　安全法学的一般理论

### 一、安全生产法的概念

#### （一）立法的概念

广义的立法泛指国家立法机关或其授权的其他机关按照立法程序制定、修改或者废止法律的活动。狭义的立法专指国家制定的现行法律、法规、法令、规章等规范性文件，与“法律”“法规”同义。

#### （二）安全生产法的概念

安全生产法亦称安全生产立法，有两层含义：一是泛指国家立法机关和行政机关依照法定职权和法定程序制定、修订有关安全生产方面的法律、法规、规章的活动。二是专指国家制定的现行有效的安全生产法律、行政法规、地方性法规和部门规章、地方政府规章等规范性文件。从法学理论上说，安全生产法是指国家立法机关按照一定程序制定或者修订的、调整生产经营活动及其相关活动中人身安全关系、财产安全关系及其他相关关系的安全生产法律规范的总和。

安全生产法具有以下特征：安全生产法是调整生产经营活动及其相关活动中人身安全关系、财产安全关系及其相关关系的法律规范；安全生产法是由国家制定或者认可并

具有普遍约束力的行为规范；安全生产法通过规定主体的权利、义务和责任来调整安全关系；安全生产法通过一定的程序制定、修订并由国家强制力保证实施。

## 二、安全生产法的性质

### （一）安全生产法具有公法和私法的双重性质

安全生产法一方面规定以国家行政权力干预企业的安全管理，要求保护从业人员的生命、健康，这是公法性的规定；另一方面，安全生产法还规定从业人员有拒绝违章指挥、强令冒险作业的权利，有紧急撤离、避险的权利，有获得工伤保险补偿和损害赔偿的权利等，这都是私法的规定。

### （二）安全生产法具有一般法和特别法的性质

安全法规既调整一般安全关系又调整特殊安全关系，既解决重大安全问题又解决特殊安全问题。在安全生产领域，《安全生产法》是作为一般法，《矿山安全法》《煤矿安全监察条例》等作为特别法对安全关系进行调整。这种对安全实行全方位、全过程的法律调整，使安全法规具有一般法和特别法的双重性质。

安全生产法将适用范围限定在生产经营单位的安全生产，主要是为了将生产安全与政治安全、公共安全和社会治安等区别开来。所谓生产经营单位，是指从事商品生产、销售以及提供服务的法人和其他经济组织，不论其所有制性质、企业组织形式和经营规模大小，只要从事生产经营活动的，都应当遵守安全生产法的规定。

对特定领域安全管理的法律适用作出灵活处理，有关法律、行政法规对消防安全和道路交通安全、铁路交通安全、水上交通安全、民用航空安全以及核与辐射安全、特种设备安全另有规定的，适用其规定。这些领域的安全既有一般生产经营单位安全生产的共性，又有明显的特点和差异性。

### （三）安全生产法具有专业法的性质

安全生产法既解决各个行业、领域内存在的共性安全问题，又解决不同行业、领域内存在的特殊安全问题，而这些问题都具有专业特点。

### （四）安全生产法具有实体法和程序法的性质

安全法规具有实体性规定，比如劳动合同应当保障从业人员劳动安全、防止职业危害、办理工伤社会保险的事项，从业人员有了解危险因素、防范措施、应急措施的权利等，这些都是实体性规定；也有程序性规定，比如生产安全事故报告和调查处理的程序等。

### （五）安全法规具有国家法和地方法的性质

就安全法规的立法层级和法律效力而言，其法律规范是由国家法和地方法共同组成的，两者相辅相成。

## 三、安全法规的任务

安全法规的任务即安全法规要解决的安全问题，总的来说，安全法规的任务主要有以下几个方面：

首先，确立正确的安全理念。安全理念直接决定和影响着人们的生产经营行为的安全，安全法规的重要任务之一就是确立、贯彻安全理念，“安全第一”就是一种安全至上的理念，安全法规中预防为主、隐患排查治理和应急处置等都包含和体现着“安全第一”的理念。

其次，建立安全监管体制和机制。建立高效的安全监管体制和机制是安全法规的重要任务，它是在为安全监督管理确定框架和行为方式。因此，安全监管体制和机制必须符合社会时代的要求，否则就会被淘汰。

再次，在安全法规中，要公平、合理地配置安全法律关系主体的权利、义务和责任，为生产经营单位及其从业人员、各级政府部门、中介服务机构等设定各自的权利、义务和责任，实现了权利、义务和责任的平衡。

复次，提出并采用预防、救援和处置安全事故的措施和办法，并将其制度化。安全法规的任务就是确定事故防范、救援和事后处理的措施和办法并强制实施。

最后，提出建立职业危害、职业病预防、康复、医治和补偿的措施，并将其制度化。

## 四、安全法规的效力

广义上讲，法的效力泛指法律的约束力。不论是规范性法律文件，还是非规范性文件，对人们的行为都将产生法律上的约束作用。而狭义上的法律效力，是指法律的具体生效范围，即法律对什么人、在什么地方和什么时间适用。正确的理解法律的效力问题，是使用法律的重要条件。

### （一）安全法规对人的效力

安全法规对法人及其他非法人组织的效力有以下 5 种情况：一般安全法对所有的中国法人、非法人组织都有效；行业专业法对从事行业专业活动或具有行业专业身份的中国法人、非法人组织有效；中国法人在外国领域被所在国法律认可时，适用中国安全法规，中国法人身份不被认可时，当事人自愿选择适用哪国法，中国安全法或者有效或者无效；外国法人及其他非法人组织在中国境内适用中国安全法；外国法人与中国法人、非法人组织、自然人发生涉外安全法律关系时，如果冲突规范指向中国法或当事人选择中国法或者强制性法律规范指明适用中国法，则中国安全法有效。

### （二）安全法规的空间效力

安全法规的空间效力是指我国主权所及的领土、领海、领空以及法定的延伸领域。

安全法生效空间按行政管辖范围分为全国范围有效、局部行政区域有效、域外有效。中央法在没有特别指明时即在全国范围有效，地方法即在本行政区域内有效，安全刑事法可能会适用于驻外使领馆、航行或停泊的本国籍船舶、飞行器内。

中央法在特别指明时只在特定区域内有效，例如《危险化学品安全管理条例》(2002年1月26日中华人民共和国国务院令第344号公布，2011年2月16日国务院第144次常务会议修订通过，国务院令第591号公布)只对我国境内生产、经营、储存、运输、使用危险化学品和处置废弃危险化学品有效。

### (三)安全法规的时间效力

安全法规的时间效力是指安全法规的有效期间，即何时生效、何时终效，以及对安全法生效前所发生的事件有否溯及力。安全法规生效时间分为法律公布日生效、法律中确定生效(施行)日等情况。比如，《行政监察法》(2010年修订)(中华人民共和国主席令第31号)自公布日生效，《安全生产法》自(2014年8月31日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十次会议通过全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国安全生产法》的决定)于2014年12月1日起生效。

## 第二节 安全生产法律关系

## 一、安全生产法律关系的概念

安全生产法律关系，是指安全生产法律规范在调整生产经营单位从事生产经营活动和各级行政机关实施监督管理即行政执法活动所产生的权利义务关系。安全生产法律关系具有以下特征：

第一，合法性。安全生产法律关系是根据安全生产法律规范建立的社会关系，因此具有合法性。安全生产法律规范是安全生产法律关系产生的前提，如果没有相应的安全生产法律规范的存在，则不可能产生相应的安全生产法律关系；安全生产法律关系不同于安全生产法律规范所调整或者保护的社会关系本身，安全生产法并不调整所有的安全生产关系，只调整其中最重要的安全生产关系，只有经过安全生产法调整的社会关系才具有合法性；安全生产法律关系是安全生产法规范在社会现实生活中得以实现的具体形式，从此种意义上说，安全生产法律关系是人与人之间的合法(符合安全生产法律规范)安全关系，这是与其他社会关系的根本区别。

第二，安全生产法律关系是体现意志性的特殊社会关系。安全生产法律关系所反映的是国家保障人民群众生命和财产的愿望、诉求和主张。每一个具体的安全生产法律关系的产生、变更和消灭，往往是要通过其参加者(法律关系主体)的意思表示来实现的。

第三，安全生产法律关系是特定安全法律关系主体之间的权利和义务关系。法律关系是以法律上的权利义务为纽带而形成的社会关系，它是法律规范的规定在现实社会关系中的体现。没有特定安全生产法律关系主体的实际法律权利和义务，就不可能有安全生产法律关系的存在。

## 二、安全生产法律关系的构成要素

安全生产法律关系的构成要素包括安全生产法律关系主体、安全生产法律关系客体和安全生产法律关系内容。

### （一）安全生产法律关系主体

我国安全生产法律关系主体主要有以下5类：公民（自然人），既包括中国公民，也包括居住在中国境内或者在境内活动的外国公民和无国籍人；国家机关，既包括立法机关、行政机关，也包括司法机关及其工作人员，其中主要的主体是各级行政机关（各级人民政府及其负有安全生产监督管理职责的部门、机构）及其工作人员；各类企业、公司、个体工商户和其他经济组织及其从业人员，即生产经营单位；在中国境内设立的中外合资经营企业、中外合作经营企业和外国独资企业及其从业人员；社会组织，比如，有关事业单位、城镇基层社区组织、社会团体和媒体等。

### （二）安全生产法律关系客体

安全生产法律关系客体，是指安全生产法律关系主体之间的权利和义务所指向的对象，安全生产法律关系的客体包括3类：物，比如生产经营单位的建筑物、场地、设备、机械、器具、原材料和产品等；人身，比如生产经营单位的从业人员、监管执法的国家工作人员和其他不特定的人员；行为结果，既包括物化结果，即安全生产法律关系义务主体（安全生产经营单位及其从业人员）的行为转化为劳动成果（如生产的产品和建造的房屋、道路、桥梁等），也包括非物化结果，即安全生产法律关系义务主体（生产经营单位及其从业人员）的行为过程产生权利主体所期望的结果或者效果，如商业企业的经营行为和服务可以满足消费者的购买需求和精神享受。

### （三）安全生产法律关系内容

安全生产法律关系是指安全生产法律关系主体之间的法律权利和法律义务。安全生产法律关系内容具有3个特征：

第一，安全生产法律关系主体的权利和义务是法律关系主体在实施安全生产法律（遵守或适用安全生产法律）的活动过程中所实际享有的法律权利和正在履行的法律义务，即实有的法律权利和义务。比如，从业人员在生产经营中享有知情和逃生的权利，同时也要履行遵守规则的法定义务。

第二，安全生产法律关系主体的权利和义务所针对的主体是特定的，特定的安全生

产法律权利和法律义务对特定的安全法律关系主体有效。一旦特定的安全生产法律关系主体实施特定的生产经营活动时，那么各方就实际享有特定的法律权利或者履行特定的法律义务，双方主体之间必然产生特定的法律关系。比如，生产经营单位和从业人员订立劳动合同后，两者之间形成了特定的劳动法律关系和安全生产法律关系，单位和从业人员各自享有权利、履行义务。

第三，安全生产法律关系是合法的关系，但在实践中发生的具有法律意义的法律主体之间的安全关系并不一定都是合法的。这就要以安全生产法律规范的内容去衡量实际的安全关系的内容。从法理上讲，安全生产法律关系都是应当符合安全生产法律的，但实际上具有法律意义的安全生产关系并不一定都是符合法律的。比如，一个没有安全生产许可证的矿业企业擅自进行生产的非法生产行为，那么安全生产监督管理部门与其之间产生了安全关系，前者的非法行为形成的安全关系是不合法的，但是安全生产监督管理部门依法对该非法矿业企业予以处罚的安全关系却是合法的。

## 第三节　安全生产法律渊源

从我国现有安全生产法律体系层级上来看，可以划分为中央立法和地方立法。中央立法包括法律、行政法规和部门规章，地方立法包括地方性法规、地方政府规章。除此之外，还有国务院各部门、地方政府制定的不属于立法范畴的其他规范性文件，通常也具有强制执行的行政效力。在安全生产领域，还有许多法律、行政法规规定必须强制执行的安全生产国家标准、行业标准等，也具有法律效力。我国安全法规的形式渊源主要有：

### 一、宪法

宪法是国家的根本大法，具有最高的法律地位，主要规定国家根本制度、根本任务、公民基本权利和义务等。宪法关于安全生产的规定，既是安全生产法规的首要形式渊源，也是安全生产立法的最高依据。

《宪法》第 33 条第 3 款就规定，国家尊重和保障人权。生命安全权、健康安全权等都属于人权的范畴，是安全生产法的基本内容。《宪法》第 42 条第 2 款规定，国家通过各种途径，创造劳动就业条件，加强劳动保护，改善劳动条件，并在发展生产的基础上，提高劳动报酬和福利待遇。其中，“加强劳动保护，改善劳动条件”，也是安全生产法的目的、任务和内容之一。

### 二、基本法律

基本法律，是指全国人民代表大会制定或者修订的法律，主要有以下几种：

第一，民商法中安全方面的法律规定。比如，我国《民法通则》《公司法》《合伙企业法》等对民事主体的种类、基本要件等做了规定，民事主体制度中的国有企业、有限责任公司、股份有限公司、合伙企业、个人独资企业等都是安全生产法中所称的生产经营单位。因此，民商法是安全生产法规的重要形式渊源之一。

第二，行政法中安全方面的规定。《行政许可法》中关于行政许可立法设定权限的规定适用于安全生产领域；《行政处罚法》中对行政处罚的种类、设定及适用都作了一般性规定，这对安全生产领域实施行政处罚同样适用；《行政监察法》对行政处分的种类、设定规则、程序和基本原则的规定，同样适用于安全生产领域，安全生产法也作出了特别规定。因此，行政法规是安全生产法的重要形式渊源。

第三，刑事法中安全生产方面的法律规定。2006 年 6 月 29 日第十届全国人大常委会第二十二次会议审议通过的《刑法修正案（六）》，对有关安全生产犯罪的规定作出了重大修正。《刑法》的规定也是安全生产法的形式渊源之一，《刑法》规定的安全生产犯罪行为的表现形式，比如重大责任事故罪、强令违章冒险作业罪、重大劳动安全事故罪、教育设施重大安全事故罪以及消防责任事故罪等。

## 三、单行法律

单行法律，是指全国人大常委会制定或者修订的具有行业性或者专业性的法律。立法依据是宪法、基本法律。比如我国的《安全生产法》《矿山安全法》和《建筑法》中的相关法律规定，都是安全生产法的形式渊源。

## 四、行政法规

行政法规，是指国务院制定的行政管理法，立法依据是宪法、法律，安全行政法规数量很多，比如《安全生产许可证条例》等，行政法规是安全生产法的主要形式渊源之一。

## 五、部门规章

部门规章，是指国务院各部委和居于行政管理职能的直属机构制定的行政管理法，旨在贯彻执行安全生产法律、行政法规等上位法及国务院的相关决定、命令等，以部门令的形式发布，立法依据是宪法、法律、行政法规和国务院决定、命令。安全生产法中的部门规章数量最多，是安全生产法的主要形式渊源之一。

## 六、地方性法规、政府规章

地方性法规，是指省、自治区、直辖市和较大的市人民代表大会及其常委会制定的适用于本行政区域内的地方法。政府规章，是指省、自治区、直辖市和较大的市人民政府制定的适用于本行政区域内的地方行政管理法。前者的立法依据是本地具体情况和实际

需要，旨在执行法律、行政法规，不得同宪法、法律行政法规等上位法相抵触。后者以政府命令形式发布，立法根据是法律、行政法规、地方性法规等。

## 七、民族自治条例、单行条例

民族自治条例、单行条例，是指民族自治区、州、县人民代表大会制定或者批准制定的民族自治地方行政管理法，以民族自治地方人大常委会公告形式发布。立法依据是本地民族政治经济文化等特点，但不得违背法律、行政法规的基本原则及其他上位法的民族专项规定。民族自治条例、单行条例中有关安全方面的规定可以看作是安全生产法的一种形式渊源。

## 八、军事法规、军事规章

军事法规，是指中央军事委员会制定的最高军事法。军事规章，是指军委各总部、军兵种、军区制定的军事行政管理法。军事法规、军事规章中有关安全方面的规定可以看作是安全生产法的一种形式渊源，仅指其中的军事活动安全，如《中国人民解放军安全管理条例》。

## 九、法律解释、司法解释、行政法规解释、规章解释

(1) 法律解释，是指全国人民代表大会常委会对法律具体含义或者适用依据所作出的明确性回答或进一步规定。

(2) 司法解释，是指最高人民法院对法院审判工作中具体应用法律问题所作出的明确性回答或者进一步规定。比如，为依法惩治矿山生产安全犯罪，保障矿山生产安全，根据《刑法》有关规定，最高人民法院、最高人民检察院于 2007 年 2 月 28 日公布了《最高人民法院、最高人民检察院关于办理危害矿山生产安全刑事案件具体应用法律若干问题的解释》，该司法解释共 12 条，其内容包括矿山生产安全犯罪的犯罪主体、定罪标准、疑难问题的法律适用依据、国家工作人员职务犯罪的行为和刑事责任、刑事处罚原则和量刑情节等。

(3) 行政法规解释，是指国务院对行政法规的规定所作出的明确性回答或者补充规定。国务院法制机构也可以对属于行政工作中具体应用行政法规的问题作出明确性回答。

(4) 规章解释，是指国务院部委、直属机构和地方人民政府对自己制定的部门规章和政府规章所作出的明确性回答或者补充性规定。

## 十、国际条例、公约

国际条例、公约，是指我国参加或者批准加入的国家间条约或者国际组织合约，当属

我国法律体系的组成部分或者形式渊源之一。我国加入的安全生产法方面的国际条约、公约有《作业场所安全适用化学品公约》《作业场所安全与环境公约》等。

## 第四节　我国安全生产立法的沿革

我国安全生产立法经历了近现代和社会主义新中国两大历史时期，走过了漫长而曲折的历程。回顾我国安全生产立法的沿革，有助于了解新中国成立前不同时期安全生产立法的背景、特点和相关内容，有助于了解社会主义安全生产法律体系形成的背景、特点和相关立法，有助于了解中国各个阶段安全生产立法发展的历史脉络，有助于深化对加强安全生产法治建设重要性的认识，有助于提升安全生产监管执法水平。

### 一、我国近现代的安全生产立法概况

1840 年鸦片战争至 1949 年新中国成立，是中国历史的近代时期，中国进入了一个半殖民地半封建社会。在西方资本主义经济的影响下，中国近代民族工业如工矿业、造船业、建筑业和商业等开始出现并得到一定程度的发展。随着中西方法律的不断冲突和融合，中国传统法律开始近代化。在学习西方立法经验的基础上，中国开始出现工矿业和建筑业等方面的单行法律。清末的工矿业立法在当时整个国家的法律体系中占有极其重要的地位，其中有许多内容涉及安全生产。

#### （一）清末民初的安全生产立法

光绪二十九年(1903 年)十一月，商部奏定《矿政调查局章程》，与安全生产有关的规定包括：禁止非法私挖私卖，限制外人开矿；设立化验处、分析室等以促进采矿业的发展。光绪三十年(1904 年)三月，农工商部制定《矿物暂行章程》，对于探矿开矿的地区和时间作了一些限制，该章程规定开办矿务必须首先领取探矿执照和开矿执照，并分别缴纳五千两、一万两的保证金。

光绪三十三年(1907 年)八月三十日，农工商部和外务部联合制定出《大清矿务章程》正章 74 条，附章 73 条。正章共分 15 章，与安全生产有关的规定主要有：总要、管理、矿务应遵之禁令；无论官办、商办、华洋合办，均须事先申请勘矿执照和开矿执照等；附章中规定开矿必须首先经过批准，申领开矿执照之后才可正式开业。如第 34 条规定了“开矿执照给领法”，第 35 条规定了“请发开矿执照法”。

《大清矿务章程》废除了对民间开矿的种种限制，对于采矿业的发展以及整个工业的发展是有利的。它对外国资本在中国国内活动的规范具有积极意义，对于气候的矿务立法具有重要的借鉴作用。

### （二）北洋政府时期的安全生产立法

1912 年清朝灭亡，中华民国南京临时政府公布了《中华民国临时约法》，为安全生产立法的制定和发展提供了宪法依据。这个时期颁布的矿务方面法律主要有：《实业部批江西矿务学生曹藩等请开办煤矿禀》（1902 年）其涉及安全生产的内容很少；《矿业条例》（1914 年 3 月 11 日，袁世凯以教令第 34 号公布）共分 9 章 111 条，第一章总纲；第二章矿区；第三章矿业权；第四章用地；第五章矿工；第六章矿税；第七章矿业警察；第八章裁决诉愿及诉讼；第九章罚则，末为附则。

该条例中有许多关于安全生产的内容，如规定，凡欲探矿者，应具呈文，并附图说，经由该管矿务监督署长核准；凡欲采矿者，应具呈文，并附图说，经由该管矿物监督署长呈请农商总长核准，但必要时，得令地方官调查，或派员查勘。矿业工程如有危险或损害公益时，矿业权者应预为防范，或暂行停止。凡不服农商总长后矿务监督署长之处分或裁决，得提诉愿或行政诉讼。以诈欺取得矿业权，或窃探矿质，或企图逃税，以及违背本条例强制之规定，均分别处以有期徒刑或罚金。

北洋政府时期还制定了一些厂矿安全技术规则，但由于当时军阀混战，政局动荡，以上这些规定实际上并未真正得到执行，工人的安全根本得不到保障。直到民国初期，由于缺乏必要的安全设施，再加上工厂主对工人的生命和财产安全漠不关心，导致工人的生产条件十分恶劣。1924 年 11 月，孙中山大元帅正式公布施行《工会条例》，条例共 21 条，其中第 15 条规定与安全生产相关，规定承认工会对雇主方面有参与规定工作时间，及改良工作状况与工厂卫生之权。该条例承认工会的合法地位，并赋予工会一定的自由民主权利，有利于工人运动的发展。

1925 年第二次全国劳动大会在广州召开，1926 年通过了《关于工人运动决议案》《关于本党最近政纲决议案》第九项规定了《关于工人十条》，工人运动的日益发展壮大，引起了敌对势力的仇视和恐慌，1927 年 4 月 12 日蒋介石在上海以及 1927 年 7 月 15 日汪精卫在武汉发动反革命政变，国民党原有的保护劳动的法律也日趋走向反动和倒退，直到南京国民政府成立并开始大规模立法后，安全生产立法才逐步走向正轨。

### （三）南京国民政府时期的安全生产立法

1927 年南京国民政府建立，随着全国的基本统一和政局的稳定，南京国民政府开始大规模立法，行政法中的许多内容涉及安全生产，在行政法里并未制定单行的《安全生产法》，安全生产的内容主要体现在《矿业法》《工会法》《工厂法》《建筑法》等单行法中。除了部门法对安全生产的有关问题进行了规定外，南京国民政府在宪法中也对与安全生产有关的问题作出了原则性规定。1947 年南京国民政府公布并施行的《中华民国宪法》重申了对劳动和农民的安全保护。

### (四)新民主主义政权时期的安全生产立法

中国共产党建立的新民主主义政权十分重视安全生产立法，为了争取应有的权利，改善自身状况，在1921年刚成立的中国共产党领导下，中国工人阶级掀起了轰轰烈烈的工人运动，提出了早期的劳动斗争纲领，制定了保护工人权益的劳动法案，并为之进行了不懈的斗争。1923年6月、1925年1月和1927年5月中国共产党第三、第四、第五次全国代表大会通过的《劳动运动决议案》都提出了一些新的斗争策略和要求，对于全国工人运动的开展和劳动立法工作，具有重要指导意义，所有这些为新民主主义政权建立后进行劳动立法奠定了基础。

### (五)工农民主政权时期的安全生产立法

1927年大革命失败后，中国革命和工人运动处于低潮时期(1927—1937年)，1929年11月7日全国总工会在上海秘密召开了第五次全国劳动大会，通过的决议案中包含了：马上实行8小时工作制，实行保护女工，废除女工、童工之夜间工作及危险不卫生的工作以及工厂应有最完备的卫生、防险设备等内容。

1930年6月4日全国苏维埃区域代表大会通过的《劳动保护法》第1条规定了实行8小时工作制；第25条规定了雇主遵守苏维埃政府工厂法令，在工厂内设置最完备的卫生、清洁、防险等设备，尽力保持工人健康，预防不幸事件发生；第35条规定了工会应选派劳动监察员，随时监督劳动保护事宜；第40条规定了雇主如有违反本法事件，应受政府的行政处分或司法处分。1931年2月1日苏维埃第一次全国代表大会通过的《劳动法草案》、1931年11月中华苏维埃工农兵第一次全国代表大会通过的《中华苏维埃共和国劳动法》、1933年10月15日重新颁布《中华苏维埃共和国劳动法》、1933年10月15日中华苏维埃颁布了《违反劳动法令惩罚条例》、1930年3月25日闽西根据地通过的《闽西第一次工农兵代表大会劳动法》，工农民主政权时期制定和颁布的这些安全生产法律(主要以劳动法令形式颁布)对于保护和改善根据地工人阶级的工作和生活状况，发挥了极其重要的作用，对工农民主政权的发展壮大也有一定的促进作用。

### (六)抗日民主政权时期的安全生产立法

抗日战争时期(1937—1945年)，各个抗日根据地根据实际情况颁布了许多改善劳动者生活、保护劳动者合法权益的法规。例如，1941年4月1日晋西北行政公署公布的《晋西北工厂劳动暂行条例》、1941年8月1日晋西北行政公署又公布了《晋西北矿场劳动暂行条例》、1941年11月1日晋冀鲁豫边区公布施行《晋冀鲁豫边区劳工保护暂行条例》、1942年陕甘宁边区政府颁布《陕甘宁边区劳动保护条例(草案)》等，抗日民主政权时期颁布的这些与安全生产相关的劳动法律基本都是对工农民主政权时期相关立法的继承和发展，基本规定并未发生质的变化。

### （七）解放区民主政权时期的安全生产立法

解放战争时期（1945—1949 年），各解放区都颁布了劳动保护的法律。例如 1946 年 5 月《苏皖边区保护工厂劳动暂行条例》；1948 年 8 月 1 日第六次全国劳动大会在哈尔滨召开并通过了《关于国民党统治区职工运动报告的决议》和《关于中国职工运动当前任务的决议》，还制定了《中华全国总工会章程》，根据本次会议的精神，哈尔滨市 1949 年 6 月 16 日制定了《哈尔滨市工厂机械安全改进暂行办法》、哈尔滨市 1949 年 10 月通过了《哈尔滨市化学业工厂安全卫生暂行办法》，这一时期中国共产党并没有制定专门的安全生产法律，安全生产法律的具体内容主要体现在当时党的纲领、宣言、历次全国劳动大会通过的决议案和新民主主义政权颁布的劳动法中。由于缺乏立法的实践经验，有些内容难免脱离了当时的实际情况。

总的来说，中国近现代安全生产立法，从 1840 年鸦片战争之后中国安全生产法律开始由传统向近代转型。清朝灭亡中华民国建立后，由于当时政局动荡、军阀混战，安全生产并未取得大的发展，但由于中国共产党成立后领导的工人运动的发展，北洋军阀政府被迫制定和颁布了一些改善工人劳动和生活条件的劳动法律，其中很多内容涉及安全生产。南京国民政府时期安全生产立法得到了较快的发展，安全生产立法开始受到重视，许多单行的安全生产法律法规相继制定公布，尽管在南京国民政府时期一直未能制定出一部专门的安全生产法，但安全生产立法已初具规模，并积累了许多成功的立法经验。这一时期诞生了中国共产党建立的新民主主义政权的安全生产法律制度，丰富了安全生产立法的内容，为新中国安全生产法律制度的形成和发展奠定了基础。

## 二、新中国改革开放以前的安全生产立法概况

1949 年中华人民共和国的成立，标志着我国进入了社会主义新时期。新中国成立后，我国才开始逐步建立现代意义上的社会主义安全生产法律体系。纵观新中国接近 70 年安全生产立法的发展历程，安全生产立法工作与国家的政治、经济和社会的发展紧密联系，经历了一个曲折的过程。我国安全生产立法的历程，大体可以分为新中国成立至“文化大革命”的前 30 年和改革开放至今的后 30 年两个大的发展阶段，每个发展阶段又分为若干个不同时期。具体来说，中国改革开放以前经历了新中国成立初期、调整时期和“文化大革命”时期三个安全生产立法阶段。

### （一）新中国成立初期的安全生产立法

新中国成立初期（1949—1957 年）的安全生产立法处于除旧推新的时期，这一时期安全生产立法具体表现为：1949 年 11 月，燃料工业部召开了第一次全国煤矿工作会议，提出了“煤矿生产、安全第一”，这是新中国成立后第一次提出的安全生产管理方针，对此后的安全生产工作和安全生产立法具有极其重要的指导作用。

1950 年开始，政务院和国家各个部门陆续制定和发布大量的安全生产行政法规和规章。1950 年 2 月 13 日，铁道部发布《关于消灭事故保证行车安全的命令》，1950 年 4 月 3 日，发布《关于制定〈实施安全负责制暂行办法〉的命令》，要求铁道部所属各单位均应普遍实行安全负责制度。1950 年 11 月 2 日发布《行车安全监察室暂行组织规程》，保证全国铁路行车安全，检查有关设施，督导行车工作，防止并处理行车事故。为防止雨季发生造成国家财产之重大损失，1950 年 4 月 12 日重工业部发出《关于加强雨季安全工作的通知》。

为及时掌握各厂矿职工安全情况，加强劳动保护工作，1950 年 4 月 28 日政务院财政经济委员会发布《关于规定公私营厂矿职工伤亡报告办法》的通令。1950 年 5 月 3 日政务院财经委员会发布了《全国公私营厂矿职工伤亡报告办法》，规定发生重伤事故，厂矿行政须立即直接报告当地劳动局。1950 年 5 月 5 日政务院第 31 次政务会议批准，5 月 20 日劳动部公布《省市劳动局暂行组织规则》，规定了省市劳动部门对安全生产和安全卫生的监督和管理工作。

为保护工人健康，预防疾病，提供生产效能，1950 年 5 月 31 日劳动部公布试行《工厂卫生暂行条例（草案）》。1950 年 5 月 17 日，重工业部发布《关于大力开展安全教育》的指示。1950 年 9 月 2 日铁道部公布《房屋建筑工程安全技术暂行规则》，规定铁道部所辖各铁路在实施房屋建筑时，对于安全技术，应按照该规则办理。为加强市内电话线路工作安全措施，保障人员、设备及器材的安全，1951 年 2 月 14 日邮电部市内电话总局公布《市内电话线路工作安全守则》。

为了保护雇佣劳动者的健康，减轻其生活中的特殊困难与顾虑，1950 年 10 月 27 日政务院第 56 次政务院会议通过《中华人民共和国劳动保险条例（草案）》。1951 年 2 月 23 日政务院第 73 次会议正式通过，2 月 26 日发布《国务院关于公布〈中华人民共和国劳动保险条例〉并定期实行的决定》。

1950 年 12 月 22 日政务院第 64 次政务会议通过，1951 年 4 月 18 日政务院公布《中华人民共和国矿业暂行条例》，共 5 章 34 条。1951 年 3 月 20 日燃料工业部发布《关于公私营煤矿安全生产的通知》。1951 年 4 月 2 日为了保护工人工作安全，防止事故，提高生产效率，铁道部公布试行《铁路工厂技术安全暂行规程（草案）》。1951 年 6 月 25 日邮电部无线电总局为了加强无线电机线工作安全措施，保障人员及器材设备的安全，公布试行《无线电机线工作安全守则（草案）》。

据不完全统计，仅在国民经济恢复时期，由中央产业部门和地方人民政府制定和颁布的各种安全生产法规、规定就有 119 件。新中国成立初期在制定和颁布一系列安全生产法律法规的同时，全国各个产业系统首先逐步建立了各自的安全技术劳动保护组织。

总的来看，新中国成立初期的安全生产立法发展的时间尽管较短，但由于党和国家对安全生产的高度重视，政务院和各部门制定并颁布了大量与安全生产有关的行政法

规、文件和规章。当然，这些行政法规和规章主要属于劳动法的范畴，很不系统和完整，但作为我国安全生产立法的初创时期，对在社会主义社会保证劳动者的安全与健康，从根本上改变旧中国遗留在企业中的不安全因素，起到了重要作用。

### （二）调整时期的安全生产立法

我国国民经济调整期（1958—1965 年），1958 年 3 月 19 日，卫生部、劳动部、中华全国总工会联合发布《工厂防止矽尘危害技术措施暂行办法》《矿山防止矽尘危害技术措施暂行办法》《矽尘作业工人医疗预防措施暂行办法》和《产生矽尘的厂矿企业防痨工作暂行办法》。

1958 年 10 月中共中央发出了《关于认真做好劳动保护工作的通知》。为了杜绝不必要的伤亡事故的发生，1959 年 5 月 26 日劳动部又专门发布了《关于进一步推动安全生产检查运动的通知》。1961 年 1 月 10 日，国家经委、劳动部在《关于加强安全设备的维护检修工作的通知》中指出，设备维护检修与企业安全生产有密切的关系，经常保持安全设备的良好状况，又是机器正常运转的必要条件之一。

为了进一步贯彻执行安全生产方针，加强企业生产中安全工作的领导和管理，以保证职工的安全与健康，促进生产，1963 年 3 月 30 日国务院通过了《关于加强企业生产中安全工作的几项规定》。1965 年 12 月 17 日，国务院批转地质部《矿产资源保护试行条例》，对矿产资源保护中的安全生产问题做了规定。

调整时期我国的安全生产工作虽然受到不正常的政治气候的影响，在一段时间内曾出现倒退，但总的来看，这一时期我国的安全生产立法仍取得了较大发展，国家先后发布了一系列安全生产法规、规章和标准，使安全生产立法工作得到了进一步加强。

### （三）“文化大革命”时期的安全生产法

在十年“文化大革命”时期（1966—1976 年），这是我国安全生产立法遭受严重破坏和停滞的时期，尽管如此，这一时期党和国家对安全生产问题仍比较重视，发布了一些关于安全生产的文件和指示。

1970 年 11 月 30 日，国家计委发布《关于做好职工伤亡事故统计工作的通知》，1970 年 12 月 11 日，中共中央发出了《关于加强安全生产的通知》要求各单位克服忽视安全生产和违反安全制度的现象，要对工人特别是新工人加强安全生产知识和遵守劳动纪律的教育。1975 年 2 月，在周恩来总理的指示下，全国安全生产会议在北京召开，会议检查总结了贯彻执行中共中央《关于加强安全生产的通知》的情况。

总体来看，新中国成立前 30 年安全生产立法进程中，党和国家高度重视安全生产工作，制定了一系列方针、政策、规范性文件和立法，采取了许多重大决策、举措，全国安全生产状况得到了明显改善。但因长期受计划经济体制和行政管理模式的束缚，没有将安全生产法制摆上国家重要日程。因此，系统的安全生产立法寥寥无几，并未建立中国特

色安全生产法律体系，这种局面直到改革开放后才得到彻底改观。

## 三、新中国改革开放以来的安全生产

改革开放以来的30多年，是我国安全生产立法法制发展最快、最好的阶段。这一阶段，国家出台的安全生产立法数量最多、质量较高，法律手段逐渐成为政府实施安全生产监督管理的主要手段，这一时期的安全生产立法的发展大体分为以下几个时期：

### （一）改革开放初期的安全生产立法

1978年12月22日召开的中国共产党十一届三中全会，作出了把工作重点转移到社会主义现代化建设上来和实行改革开放的战略决策。随着思想上的拨乱反正和生产秩序的逐步恢复，我国安全生产工作开始进入一个恢复、整顿和提高的时期（1976—1981年）。原国家劳动总局于1977年3月召开了全国安全生产工作会议，会议批判了“四人帮”破坏安全生产的罪行，讨论了安全生产的领导、管理、制度、教育、科研等方面的工作，重申了1975年全国安全生产会议提出的各项要求。

在这一时期，党中央和国务院十分重视安全生产工作。1978年10月21日，中共中央在《认真做好劳动保护工作的通知》中明确指出要加强劳动保护工作，搞好安全生产，保护职工的安全和健康，是我们党的一贯方针，是社会主义企业管理的一项基本原则。1979年1月15日，中华全国总工会发出加强工会劳动保护工作的通知，并重新公布了基层工会和工会小组劳动保护工作两个条例。

1979年4月9日，国务院在批转国家劳动总局、卫生部《关于加强厂矿企业防尘防毒工作的报告》中指出，新的建设项目，要认真做到劳动保护设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投产，搞好设计审查和竣工验收工作，重申要坚持“三同时制度”。1979年4月底，国家劳动总局召开全国劳动保护工作会议，提出3项工作重点：一是健全国家劳动保护法规制度；二是建立国家劳动保护监察制度；三是开展社会化劳动保护宣传教育。1980年2月25日，煤炭工业部颁布《煤矿安全规程》，进一步强化煤炭行业安全管理。

### （二）体制转型时期的安全生产立法

从20世纪80年代初期到90年代初期的10年，是我国安全生产立法的起步阶段。期间，全国人大和国务院共制定了17部有关安全生产的法律、行政法规。立法重点主要涉及一些安全风险大、事故较多的行业和领域，如能源、交通、矿产资源、危险物品生产等行业和领域。1981年1月1日，国家劳动总局设立矿山安全监察局，代表政府对全国矿山安全卫生工作实施国家监察，保护矿山职工在开采矿产资源活动中的安全和健康。1982年2月6日，国务院发布《锅炉压力容器安全监察暂行条例》，同年2月23日，国务院发布了《矿山安全条例》和《矿山安全监察条例》。

为了加强海上交通管理，保障船舶、设施和生命财产的安全，维护国家权益，1983年

9 月 2 日第六届全国人民代表大会常务委员会第二次会议通过《中华人民共和国海上交通安全法》，自 1984 年 1 月 1 日起施行。为了严格管理民用爆炸物品，预防爆炸事故的发生，防止犯罪分子利用爆炸物品进行破坏活动，保障社会主义建设和人民生命财产的安全，1984 年 1 月 6 日国务院发布《中华人民共和国民用爆炸物品管理条例》。1984 年 7 月，国务院发布了《关于加强防尘防毒工作的决定》，进一步强调了生产性建设项目“三同时”的规定。

1985 年 1 月 3 日，经国务院批准，首次成立了全国安全生产委员会。为了发展矿业，加强矿产资源的勘察、开发利用和保护，保障社会主义现代化建设的当前和长远的需要，1986 年 3 月 19 日第六届全国人大常委会第十五次会议通过了《中华人民共和国矿产资源法》(1996 年 8 月 29 日修正)。为了加强内河交通安全管理，保障船舶、排筏、设施以及人身和财产的安全，1986 年 12 月 16 日国务院发布了《中华人民共和国内河交通安全管理条例》。为了保证特别重大事故的调查工作顺利进行，1989 年 3 月 29 日，国务院第 34 号发布了《特别重大事故调查程序暂行规定》。

### (三) 建立社会主义市场经济体制时期的安全生产立法

1992 年 10 月，党的第十四次全国代表大会第一次明确提出了我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，在这一时期(1992—1999 年)，为适应改革开放的不断深入和建立社会主义市场经济体制的需要，我国安全生产立法进入了快速发展的新时期。1992 年 4 月 3 日第七届全国人民代表大会第五次会议通过了《中华人民共和国工会法》(2001 年 10 月 27 日修正)。1992 年 11 月 7 日第七届全国人大常委会第二十八次会议通过了《中华人民共和国矿山安全法》(1993 年 5 月 1 日起施行)，1996 年 10 月 30 日，劳动部令第 4 号发布《矿山安全法实施条例》。1993 年 7 月 12 日，国务院颁发《国务院关于加强安全生产工作的通知》(国发〔1993〕50 号)。

为了保护劳动者的合法权益，调整劳动关系，1994 年 7 月 5 日第八届全国人大常委会第八次会议通过了《中华人民共和国劳动法》(1995 年 1 月 1 日起施行)。1994 年 12 月 20 日李鹏总理同时签发了国务院第 168 号令《煤炭生产许可证管理办法》和 169 号令《乡镇煤矿管理条例》。1996 年 8 月 29 日第八届全国人大常委会第二十八次会议通过了《中华人民共和国煤炭法》(1996 年 12 月 1 日起施行)。

总的来看，这一时期的安全生产工作和立法开始逐步恢复，尤其是 1978 年党的十一届三中全会后，安全生产工作和立法在国民经济“调整、改革、整顿、提高”中得到整顿和提高，安全生产法律制度逐步确立，安全生产形势趋于好转。

### (四) 新时期的安全生产立法

21 世纪初至今和以后一个时期，是我国安全生产法律体系的全面建立和完善阶段，安全生产立法方面，也进入了一个系统化建设阶段，这个时期我国安全生产立法和以往

相比，在数量、立法质量和内容等方面均有很大的提高。

2001 年 4 月 21 日，国务院公布的《国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定》，就是国家对各级人民政府领导安全生产工作的行政责任和责任追究法律化、制度化。

2000 年 1 月 10 日，组建国家煤矿安全监察局，建立了全国垂直管理的煤矿安全监察体系以保障煤矿安全，规范煤矿安全监察工作，保护煤矿职工人身安全和身体健康，2000 年 11 月 7 日国务院令第 296 号发布了《煤矿安全监察条例》。2001 年 4 月 22 日国务院第 302 号公布了《国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定》。2001 年 10 月第九届全国人大常委会第二十四次会议审议通过了《职业病防治法》。2002 年 6 月 29 日第九届全国人大常委会审议通过了《安全生产法》(自 2002 年 11 月 1 日起施行，2014 年 8 月 31 日第十二届全国人大会常委会第十次会议通过关于修改《中华人民共和国安全生产法》的决定，自 2014 年 12 月 1 日起施行)。

2003 年 11 月 24 日国务院令第 393 号公布《建设工程安全生产管理条例》，自 2004 年 2 月 1 日起施行。2004 年 1 月 7 日，国务院第 34 次常务会议通过《安全生产许可证条例》，1 月 13 日国务院令第 397 号颁布，自 2004 年 12 月 1 日起施行。2005 年 2 月 28 日，国家安全监督管理总局成立，增强了对安全生产进行监督管理的权威性。2005 年 9 月 3 日国务院令第 446 号公布施行《国务院关于预防煤矿生产安全事故的特别规定》。2006 年 1 月 8 日，国务院发布了《国家突发公共事件总体应急预案》。2006 年 5 月 10 日，国务院令第 466 号公布新修订的《民用爆炸物品安全管理条例》。2007 年 8 月 30 日第十届全国人大常委会第二十九次会议审议通过了《中华人民共和国突发事件应对法》，自 2007 年 11 月 1 日起施行。《危险化学品安全管理条例》于 2002 年 1 月 26 日国务院令第 344 号公布(2011 年 2 月 16 日国务院第 144 次常务会议修订通过，自 2011 年 12 月 1 日起施行)，对危险化学品生产、使用、储存、经营、运输、装卸等各方面的安全要求作出了具体规定。

总体来看，这一时期为适应建立社会主义市场经济体制的需要，党和国家制定和颁布了大量维护市场经济秩序、保证国民经济发展的安全生产政策方针和法律法规，使我国的安全生产立法完成了从为计划经济服务向为社会主义市场经济服务的历史性转变，进入了法律体系的形成阶段。



## 实训练习

### 简答题

1. 安全法规的任务是什么？
2. 安全法规有哪些效力？
3. 安全生产法律关系有哪些特征？
4. 安全生产法律关系有哪些构成要素？

# 第二章 矿山安全法规



## 学习目的

1. 了解矿山安全法律法规体系，了解《矿山安全法》的主要内容；
2. 了解煤矿安全生产法制的体系及主要内容；
3. 理解矿山安全行政法律责任和刑事法律责任。

## 引导案例

位于我国专属经济区某岛屿的 A 企业开采锰矿，该岛远离我国领土而主管部门无法经常监督管理该企业，故 A 企业疏于安全生产的管理。矿长为了追求高额利润，录用包括一部分妇女在内的大批临时工从事井下劳动。1996 年某日在不具备安全生产条件的情况下，矿长责令由一名经验丰富的工人带领 15 名未经培训的临时工强行开采，导致 3 人死亡的安全生产事故。

那么，该事故是否应当适用我国的《矿山安全法》，该案都有哪些违法行为？

**案例解析**

我国《矿山安全法》第 2 条规定："在中华人民共和国领域和中华人民共和国管辖的其他海域从事矿产资源开采活动，必须遵守本法。"我国的专属经济区是我国管辖的海域，本案件中，矿产开采活动的地点位于我国专属经济区的岛屿，事故发生在 1996 年，而《矿山安全法》自 1993 年 5 月 1 日起施行，直到现在依然有效。所以，本案应当适用《矿山安全法》。

《矿山安全法》第 29 条规定："矿山企业不得录用未成年人从事矿山井下劳动。矿山企业对女职工按照国家规定实行特殊劳动保护，不得分配女职工从事矿山井下劳动。"此规定是为了特别保护作为弱势群体的未成年人和妇女，A 企业违反了禁止妇女从事井下劳动的本条款规定。

《矿山安全法》第 26 条第 1 款规定："矿山企业必须对职工进行安全教育、培训；未经

安全教育、培训的，不得上岗作业。”企业必须承担对职工的安全教育和培训。具体的安全教育、培训的要求和内容规定在《矿山安全法实施条例》第 35 条和第 36 条。

《实施条例》第 35 条规定：“矿山企业应当按照下列规定对职工进行安全教育、培训：(一)新进矿山的井下作业职工，接受安全教育、培训的时间不得少于 72 小时，考试合格后，必须在有安全工作经验的职工带领下工作满 4 个月，然后经再次考核合格，方可独立工作；(二)新进露天矿的职工，接受安全教育、培训的时间不得少于 40 小时，经考试合格后，方可上岗作业；(三)对调换工种和采用新工艺作业的人员，必须重新培训，经考试合格后，方可上岗作业；(四)所有生产作业人员，每年接受在职安全教育、培训的时间不少于 20 小时。职工安全教育、培训期间，矿山企业应当支付工资。职工安全教育、培训情况和考核结果，应当记录存档。”

该条例第 36 条规定：“矿山企业对职工的安全教育、培训，应当包括下列内容：(一)《矿山安全法》及本条例赋予矿山职工的权利与义务；(二)矿山安全规程及矿山企业有关安全管理的规章制度；(三)与职工本职工作有关的安全知识；(四)各种事故征兆的识别、发生紧急危险情况时的应急措施和撤退路线；(五)自救装备的使用和有关急救方面的知识；(六)有关主管部门规定的其他内容。”本案的 A 企业为了节省教育、培训成本，违反了企业的教育、培训职工安全知识的义务。

为贯彻落实《国务院关于进一步加强企业安全生产工作的通知》(国发〔2010〕23 号)精神，国家安全监管总局公布施行了《金属非金属地下矿山企业领导带班下井及监督检查暂行规定》(国家安全监管总局令第 34 号)，要求金属非金属地下矿山企业(包括独立生产系统的矿井)必须确保每个班次至少有 1 名领导在井下现场带班，并与工人同时下井、同时升井，同时明确了矿山企业带班下井领导应当履行的职责。但是本案发生于 1996 年，并不适用矿山企业领导带班下井的规定。

《矿山安全法》第 46 条规定：“矿山企业主管人员违章指挥、强令工人冒险作业，因而发生重大伤亡事故的，依照《刑法》有关规定追究刑事责任。”本案中，不具备安全生产条件的情况下，矿长责令未经培训的临时工强行开采，导致 3 人死亡的安全生产事故。因此，矿长应当承担刑事责任。

END

# 第一节　矿山安全法律法规体系

## 一、矿山安全立法的背景

我国在矿山管理体制上将煤矿与非煤矿山分别管理。由于采煤矿山危险性突出，主要是地质条件特殊，所以被人们从矿山中独立为一类。除此之外的所有能从地下和山

里、山上开采为人们所需要的自然物（天然物）、地质物（矿物、矿产资源）的矿都是非煤矿。非煤矿习惯被人们称为非煤矿山，其实有些矿山并无山，如采油、采盐、采水等就没有山，所以矿比矿山范围广。①

比平地突出的、由石头构成的、自然造成的那一部分地质物才是矿山，但就开采矿物而言，这个被定义为矿山的部分又与地下矿相连，所以又把矿山连同地下矿一起叫矿山。由于人们所需要的开采物（矿物）大多数集中于矿山，所以也就把没有山的矿业叫矿山。开采有山的矿和没有山的矿以取得人们需要的矿物叫采矿或开采或采掘，有时又叫矿山开采，或按矿物品种而叫某某矿（种）山开采，有时是多种矿物混合开采。②

而我国法律上的矿山，是指在依法批准的矿区范围内从事矿产资源开采活动的场所及其附属设施。矿产资源开采活动，是指在依法批准的矿区范围内从事矿产资源勘探和矿山建设、生产、闭坑及有关活动。③

由于采矿业是一个特殊行业，绝大多数矿山为井下开采，井下生产作业场所劳动条件较其他行业差，危险性大，影响矿工安全与健康的因素多，冒顶（顶部塌落）、片帮（侧面垮落）、水害、火灾、瓦斯煤尘爆炸等灾害和粉尘等危害随时威胁矿工的生命安全与健康。我国矿山的安全状况当时还落后于许多国家，矿山伤亡事故是相当严重的。

20 世纪 90 年代初，国营矿山的安全状况虽然有所好转，但重大事故仍然没有得到根本控制，特别是相当多的乡镇煤矿不符合基本的安全生产条件，事故严重，且呈上升趋势。矿山事故不仅给矿工和他们的家属造成很大的损失和痛苦，而且给国家和人民造成了巨大的经济损失，带来了严重的社会问题，影响采矿工业的发展。

矿山伤亡事故严重的原因是多方面的，其中一个重要的原因就是我国的矿山安全法制尚不够健全。虽然国务院于 1982 年发布了《矿山安全条例》和《矿山安全监察条例》，这两个《条例》在 10 年来的执行中，发挥了有力的作用，取得了明显效果，但随着经济体制的改革，各种经济形式的采矿业兴起，两个《条例》已经难以适应当前的实际需要。

为了加强矿山安全工作，保障矿工的安全与健康，促进采矿业的健康发展，以适应改革开放和社会主义现代化建设的要求，十分有必要制定《矿山安全法》。于是，1992 年 11 月 7 日，第七届全国人大常委会第二十八次会议审议通过了《中华人民共和国矿山安全法》（以下简称《矿山安全法》），以国家主席令第 65 号公布，自 1993 年 5 月 1 日施行，这也是新中国成立以来颁布的第一部劳动安全法律。

---

① 本书第七章专门介绍石油天然气安全法规。

② 参见詹瑜璞：《安全生产法的实践和理论》，北京知识产权出版社 2011 年版，第 221 页。

③ 《中华人民共和国矿山安全法实施条例》第 2 条。

## 二、矿山安全法律法规体系

我国矿山安全立法已形成了以《宪法》为根基，以《矿山安全法》和《安全生产法》等为主干，以《煤炭法》《矿产资源法》等法律中的相关规定为辅助，以《矿山安全法实施条例》《煤矿安全监察条例》《乡镇煤矿管理条例》《国务院关于预防煤矿生产安全事故的特别规定》等大量的行政法规、部门规章和地方立法为细化的较为完整的法律体系。

根据我国的《立法法》，法律体系只有包括法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例以及国务院部门规章和地方政府规章，但是在矿山安全生产工作中安全标准发挥重要的作用。我国《标准化法》规定，安全生产必须制定安全标准，而国家标准、行业标准分为强制性标准和推荐性标准。

保障人体健康，人身、财产安全的标准和法律、行政法规规定强制执行的标准是强制性标准，其他标准是推荐性标准。强制性标准，必须执行。不符合强制性标准的产品，禁止生产、销售和进口。推荐性标准，国家鼓励企业自愿采用。矿山安全生产标准大部分是强制性标准。可见，强制性矿山安全生产标准应当列入矿山安全法规体系当中。

我国矿山安全立法形成非煤矿山安全法规体系与煤矿安全法规体系。《安全生产法》是为了加强安全生产工作，防止和减少生产安全事故，保障人民群众生命和财产安全，促进经济社会持续健康发展而制定。在中华人民共和国领域内从事生产经营活动的单位的安全生产，适用本法。因此，从事矿山生产活动也应遵守《安全生产法》。

该法与《矿山安全法》是一般法与特殊法的关系，矿山安全生产也是《安全生产法》的调整对象。但是，《矿山安全法》有具体规定的，应受该法的调整。同时为了适应新的安全生产形势需要，《安全生产法》于 2014 年 8 月 31 日做了修改并自 2014 年 12 月 1 日起施行，而《矿山安全法》自 1993 年 5 月 1 日实行以来一直没有实质性的修改，所以《安全生产法》与《矿山安全法》又是新法与旧法的关系，当两者规定不同时，还应当适用新法《安全生产法》。

《矿山安全法》是为了保障矿山生产安全、防止矿山事故、保护矿山职工人身安全、促进采矿业的发展而制定。在中华人民共和国领域和中华人民共和国管辖的其他海域（如我国专属经济区）从事矿山产资源开采活动，必须遵守本法。《矿山安全法》是煤矿和非煤矿在内的各类矿山从事安全生产的基本法律。而《煤炭法》《煤矿安全监察条例》《乡镇煤矿管理条例》《国务院关于预防煤矿生产安全事故的特别规定》等仅适用于煤矿安全生产。

# 第二节　矿山安全法律制度

## 一、矿山安全法

### （一）立法经过

**1. 草案的起草**

《矿山安全法》是1987年3月经国务院领导批准，在劳动人事部、国家经委、煤炭部、地矿部、冶金部、司法部、卫生部等13个部委、局、总公司和全国总工会负责人组成的《矿山安全法》起草领导小组领导下，由劳动人事部牵头组成起草办公室，从各有关方面抽调专家着手起草。

起草小组总结贯彻执行《矿山安全条例》《矿山安全监察条例》并征求各方面意见的基础上形成草案，经1988年3月第三次起草领导小组会议讨论修改后，按系统发全国征求意见，1988年5月由劳动人事部主持召开专家论证会，邀请有关专家进行论证。根据各地区、各部门和专家的意见，起草小组认真进行了修改，形成送审稿，1988年12月底由劳动部报请国务院审查。三年多以来，国务院法制局又多次征求中央有关部门、一些地方和专家的意见，并反复研究论证，几易其稿，形成了《矿山安全法（草案）》。这个草案经国务院常务会议讨论通过。

**2. 草案的修改**

1992年8月28日在第七届全国人民代表大会常务委员会第二十七次会议上，劳动部部长阮崇武做了“关于《中华人民共和国矿山安全法（草案）》的说明”。重点介绍了矿山安全的监督机制、矿山安全条件的要求以及乡镇矿山的安全保障方面的草案内容。

第七届全国人大常委会第二十七次会议对《矿山安全法（草案）》（以下简称《草案》）进行初步审议后，全国人大法律委员会于1992年10月15日、16日、24日召开会议，根据常委会委员的审议意见和地方、部门、专家的意见，对草案进行了审议。法律委员会认为，为了保障矿山生产安全，防止矿山事故，保护矿山职工人身安全，促进采矿业的发展，制定本法是必要的，草案基本上是可行的。同时，提出以下修改意见并得到了相应修改：

1）关于乡镇矿山的安全保障

《草案》第41条第2款规定：“乡镇矿山建设、开采的安全保障，由国务院劳动行政主管部门会同国务院其他有关部门，根据本法的原则，结合乡镇矿山的实际情况，制定具体办法。”许多委员和地方、部门、专家提出，各种矿山都必须重视安全生产，防止矿山事故，保护职工人身安全。当前乡镇矿山企业伤亡事故比较严重，各方面反映较多，因此，不应当另行规定办法，降低对这些矿山的安全要求，而应当适用本法规定。法律委员会同意上述意见，建议删去这一款。

2）关于特殊设备等的使用

《草案》第 17 条规定："矿山使用的特殊设备、器材、防护用品和安全检测仪器，实行产品安全认证和产品合格认证制度；未经产品安全认证和产品合格认证的，不得使用。"有些委员和部门提出，标准化法规定，产品安全认证和产品合格认证实行自愿认证，不应当规定矿山使用的特殊设备、器材、防护用品和检测仪器必须经过认证才能使用。因此，建议将这一条修改为："矿山使用的有特殊安全要求的设备、器材、防护用品和安全检测仪器，必须符合国家安全标准或者行业安全标准；不符合国家安全标准或者行业安全标准的，不得使用。"(《草案》修改稿第 15 条）

3）关于安全职责与监督

有些委员和地方、部门提出，对矿长在安全生产中的责任应当作出规定。因此，建议增加一条规定："矿长对本企业的安全生产工作负责。"(《草案》修改稿第 20 条第 2 款）

有的委员提出，为了做好矿山企业的安全工作，不仅工会要加强民主监督，同时应重视发挥职工代表大会的监督作用。因此，建议增加一条规定："矿长应当定期向职工代表大会或者职工大会报告安全生产工作，发挥职工代表大会的监督作用。"(《草案》修改稿第 21 条）

有些委员和地方、部门提出，本法应对政府管理矿山企业的主管部门的职责作出规定。因此，建议增加一条规定："县级以上人民政府管理矿山企业的主管部门对矿山安全工作有下列管理职责：(一)检查矿山企业贯彻执行矿山安全法律、法规的情况；(二)审查批准矿山建设工程安全设施的设计；(三)负责矿山建设工程安全设施的竣工验收；(四)组织矿长和矿山企业安全工作人员的培训工作；(五)调查和处理矿山事故。"(《草案》修改稿第 32 条）

(4）关于法律责任

有些委员提出，草案法律责任一章的规定比较笼统，应当针对矿山安全中存在的问题作出处罚规定。因此，建议在这一章中增加规定：①"矿山建设工程安全设施的设计未经批准擅自施工的，由管理矿山企业的主管部门责令停止施工；拒不执行的，由管理矿山企业的主管部门提请人民政府决定由有关主管部门吊销其采矿许可证和营业执照。"(《草案》修改稿第 40 条)②"矿山建设工程的安全设施未经验收或者验收不合格擅自投入生产的，由劳动行政主管部门会同管理矿山企业的主管部门责令其停止生产，并由劳动行政主管部门处以罚款；拒不停止生产的，由劳动行政主管部门提请人民政府决定由有关主管部门吊销其采矿许可证和营业执照。"(《草案》修改稿第 41 条)③"已经投入生产的矿山企业，不具备安全生产条件而强行开采的，由劳动行政主管部门会同管理矿山企业的主管部门责令其限期改进；逾期仍不具备安全生产条件的，由劳动行政主管部门提请人民政府决定责令其停产整顿或者由有关主管部门吊销其采矿许可证和营业执照，可以由劳动行政主管部门处以罚款。"(《草案》修改稿第 42 条)④"矿山企业主管人员违章指挥、强令工人冒险作业，因而发生

重大伤亡事故的,依照《刑法》第 114 条的规定追究其刑事责任。"(《草案》修改稿第 44 条)⑤"矿山企业主管人员对矿山事故隐患不采取措施,因而发生重大伤亡事故的,比照《刑法》第 187 条的规定追究刑事责任。"(《草案》修改稿第 45 条)

**3. 草案的通过**

最终,1992 年 11 月 7 日,第七届全国人大常委会第二十八次会议审议通过了《矿山安全法》,以国家主席令第 65 号公布,自 1993 年 5 月 1 日实行。之后,由于我国《刑法》理论与实践的发展与完善,根据中华人民共和国第十一届全国人民代表大会常务委员会第十次会议于 2009 年 8 月 27 日通过的《全国人民代表大会常务委员会关于修改部分法律的决定》的规定,将《矿山安全法》第 46 条、第 47 条[①]规定追究刑事责任内容的"比照《刑法》第×条的规定"修改为"依照《刑法》有关规定",而《矿山安全法》的实际内容并未修改,一直适用至今。

## (二)主要内容

《矿山安全法》包括第一章总则、第二章矿山建设的安全保障、第三章矿山开采的安全保障、第四章矿山企业的安全管理、第五章矿山安全的监督和管理、第六章矿山事故处理、第七章法律责任以及第八章附则等共有 8 章 50 条规定。另外,1995 年 10 月 11 日国务院批准并于 1996 年 10 月 30 日施行《矿山安全法实施条例》,通过该条例,即通过国务院行政法规进一步具体规定《矿山安全法》的相关条款。

**1. 安全生产监管制度**

矿山企业必须具有保障安全生产的设施,建立、健全安全管理制度,采取有效措施改善职工劳动条件,加强矿山安全管理工作,保证安全生产。

国务院安全生产监督管理劳动行政主管部门对全国矿山安全工作实施统一监督。县级以上地方各级人民政府安全生产监督管理劳动行政主管部门对本行政区域内的矿山安全工作实施统一监督。同时,矿山企业如有行业主管部门,则该县级以上人民政府管理矿山企业的主管部门对矿山安全工作进行管理。可见,行业主管部门对矿山安全工作履行一定的安全管理职责。

国家除了监督安全生产以外,还鼓励矿山安全科学技术研究,推广先进技术,改进安全设施,提高矿山安全生产水平。对坚持矿山安全生产、防止矿山事故、参加矿山抢险救护、进行矿山安全科学技术研究等方面取得显著成绩的单位和个人,给予奖励。

根据《矿山安全法实施条例》第 4 条规定,各级人民政府、政府有关部门或者企业事业单位对有下列情形之一的单位和个人,按照国家有关规定给予奖励:(一)在矿山安全

---

① 原《矿山安全法》第 46 条规定:"矿山企业主管人员违章指挥、强令工人冒险作业,因而发生重大伤亡事故的,依照《刑法》第 114 条的规定追究刑事责任。"第 47 条规定:"矿山企业主管人员对矿山事故隐患不采取措施,因而发生重大伤亡事故的,比照《刑法》第 187 条的规定追究刑事责任。"

管理和监督工作中，忠于职守，作出显著成绩的；（二）防止矿山事故或者抢险救护有功的；（三）在推广矿山安全技术、改进矿山安全设施方面，作出显著成绩的；（四）在矿山安全生产方面提出合理化建议，效果显著的；（五）在改善矿山劳动条件或者预防矿山事故方面有发明创造和科研成果，效果显著的。

**2. 矿山建设的安全保障**

矿山建设工程安全设施实施“三同时”制度。矿山建设工程的安全设施必须和主体工程同时设计、同时施工、同时投入生产和使用。

矿山建设工程的设计文件实施批准制度。矿山建设工程的设计文件必须符合矿山安全规程和行业技术规范，并按照国家规定经管理矿山企业的主管部门批准；不符合矿山安全规程和行业技术规范的，不得批准。矿山建设工程安全设施的设计必须有安全生产监督管理劳动行政主管部门参加审查。矿山安全规程和行业技术规范，由国务院管理矿山企业的主管部门制定。

矿山设计下列项目必须符合矿山安全规程和行业技术规范：（一）矿井的通风系统和供风量、风质、风速；（二）露天矿的边坡角和台阶的宽度、高度；（三）供电系统；（四）提升、运输系统；（五）防水、排水系统和防火、灭火系统；（六）防瓦斯系统和防尘系统；（七）有关矿山安全的其他项目。每个矿井必须有两个以上能行人的安全出口，出口之间的直线水平距离必须符合矿山安全规程和行业技术规范。矿山必须有与外界相通的、符合安全要求的运输和通信设施。



**延伸阅读**

地下矿山设置安全出口是为了确保在井下发生灾变时，井下作业人员能安全撤出，是保障安全生产的最基本条件之一。根据《矿山安全法》和《金属非金属矿山安全规程》的规定：

一是每个矿井至少要有两个独立的直达地面的安全出口，安全出口间距不小于30米；每个生产水平（中段）必须要有至少两个便于行人的安全通道，并要和通往地面的安全出口相通；每个采区（盘区、矿块）必须有两个便于行人的安全出口，并经上、下巷道与通往地面的安全出口相通。

二是所有井下作业人员都要熟悉安全出口，并且井巷的分道口应有路标，注明其所在地点及通往地面出口的方向。

三是安全出口必须可靠通畅。

四是严禁独眼井开采。

END

矿山建设工程安全设施实施竣工验收制度。矿山建设工程必须按照管理矿山企业的主管部门批准的设计文件施工。矿山建设工程安全设施竣工后，由管理矿山企业的主

管部门验收,并须有劳动行政主管部门参加;不符合矿山安全规程和行业技术规范的,不得验收,不得投入生产。

根据《矿山安全法实施条例》的第 8 条和第 9 条的规定,建设单位应当在验收前 60 日向管理矿山企业的主管部门、劳动行政主管部门报送矿山建设工程安全设施施工、竣工情况的综合报告。管理矿山企业的主管部门、劳动行政主管部门应当自收到建设单位报送的矿山建设工程安全设施施工、竣工情况的综合报告之日起 30 日内,对矿山建设工程的安全设施进行检查;不符合矿山安全规程、行业技术规范的,不得验收,不得投入生产或者使用。

**3. 矿山开采的安全保障**

矿山开采安全保障的基本要求是矿山开采必须具备保障安全生产的条件,执行开采不同矿种的矿山安全规程和行业技术规范。另外,矿山设计规定保留的矿柱、岩柱,在规定的期限内,应当予以保护,不得开采或者毁坏。

矿山使用的有特殊装备实施监管制度。矿山使用的有特殊安全要求的设备、器材、防护用品和安全检测仪器,必须符合国家安全标准或者行业安全标准;不符合国家安全标准或者行业安全标准的,不得使用。矿山企业必须对机电设备及其防护装置、安全检测仪器,定期检查、维修,保证使用安全。同时,矿山企业必须对作业场所中的有毒有害物质和井下空气含氧量进行检测,保证符合安全要求。

要求矿山企业采取预防措施。矿山企业必须对下列危害安全的事故隐患采取预防措施:(一)冒顶、片帮、边坡滑落和地表塌陷;(二)瓦斯爆炸、煤尘爆炸;(三)冲击地压、瓦斯突出、井喷;(四)地面和井下的火灾、水害;(五)爆破器材和爆破作业发生的危害;(六)粉尘、有毒有害气体、放射性物质和其他有害物质引起的危害;(七)其他危害。矿山企业对使用机械、电气设备,排土场、矸石山、尾矿库和矿山闭坑后可能引起的危害,应当采取预防措施。

**4. 矿山企业的安全管理**

建立安全生产责任制。矿山企业必须建立、健全安全生产责任制。矿长对本企业的安全生产工作负责。根据《矿山安全法实施条例》第 28 条的规定,矿山企业应当建立、健全下列安全生产责任制:(一)行政领导岗位安全生产责任制;(二)职能机构安全生产责任制;(三)岗位人员的安全生产责任制。

该条例第 29 条规定,矿长(含矿务局局长、矿山公司经理,下同)对本企业的安全生产工作负有下列责任:(一)认真贯彻执行《矿山安全法》和本条例以及其他法律、法规中有关矿山安全生产的规定;(二)制定本企业安全生产管理制度;(三)根据需要配备合格的安全工作人员,对每个作业场所进行跟班检查;(四)采取有效措施,改善职工劳动条件,保证安全生产所需要的材料、设备、仪器和劳动防护用品的及时供应;(五)依照本条例的规定,对职工进行安全教育、培训;(六)制订矿山灾害的预防和应急计划;(七)及时

采取措施，处理矿山存在的事故隐患；（八）及时、如实向劳动行政主管部门和管理矿山企业的主管部门报告矿山事故。



## 延伸阅读

为贯彻落实《国务院关于进一步加强企业安全生产工作的通知》（国发〔2010〕23 号）精神，国家安全监管总局公布施行了《金属非金属地下矿山企业领导带班下井及监督检查暂行规定》（国家安全监管总局令第 34 号），要求金属非金属地下矿山企业（包括独立生产系统的矿井）必须确保每个班次至少有 1 名领导在井下现场带班，并与工人同时下井、同时升井，同时明确了矿山企业带班下井领导应当履行的三项职责。所有金属非金属地下矿山企业及为其提供采掘工程施工服务的采掘施工企业都必须严格按照此规定，认真落实领导带班下井制度。

金属非金属地下矿山企业必须按照《安全生产法》的有关要求，对从业人员进行全员安全生产教育和培训，保证从业人员具备必要的安全生产知识，熟悉有关的安全生产规章制度和安全操作规程，掌握本岗位的安全操作技能。未经安全生产教育和培训合格的从业人员，不得上岗作业。

按照《金属非金属矿山安全规程》（GB 16423—2006）的规定，新进地下矿山的作业人员，应接受不少于 72 小时的安全教育，经考试合格后，由老工人带领工作至少 4 个月，熟悉本工种操作技术并经考核合格的工人，方可独立工作。每年接受再培训的时间不得少于 20 学时。调换工种的人员，应进行新岗位安全操作的培训。按照《国家安全监管总局关于建立和完善非煤矿山师傅带徒弟制度，进一步提高职工安全素质的指导意见》（安监总管一〔2014〕70 号）要求，完善制度措施，推动师傅带徒弟工作落实。

END

发挥职工及其组织的监督作用。矿长应当定期向职工代表大会或者职工大会报告安全生产工作，发挥职工代表大会的监督作用。矿山企业职工必须遵守有关矿山安全的法律、法规和企业规章制度。矿山企业职工有权对危害安全的行为，提出批评、检举和控告。矿山企业工会依法维护职工生产安全的合法权益，组织职工对矿山安全工作进行监督。矿山企业违反有关安全的法律、法规，工会有权要求企业行政方面或者有关部门认真处理。矿山企业召开讨论有关安全生产的会议，应当有工会代表参加，工会有权提出意见和建议。

矿山企业工会发现企业行政方面违章指挥、强令工人冒险作业或者生产过程中发现明显重大事故隐患和职业危害，有权提出解决的建议；发现危及职工生命安全的情况时，有权向矿山企业行政方面建议组织职工撤离危险现场，矿山企业行政方面必须及时作出处理决定。

安全培训企业有责。矿山企业必须对职工进行安全教育、培训；未经安全教育、培训

的，不得上岗作业。矿山企业安全生产的特种作业人员必须接受专门培训，经考核合格取得操作资格证书的，方可上岗作业。矿长必须经过考核，具备安全专业知识，具有领导安全生产和处理矿山事故的能力。矿山企业安全工作人员必须具备必要的安全专业知识和矿山安全工作经验。

**小贴士**

“三项岗位人员”是指生产经营单位主要负责人、安全管理人员和特种作业人员。为保障生产经营单位安全生产，国家对“三项岗位人员”实施安全资格准入制度。按照有关安全生产的法律、法规、规章要求，“三项岗位人员”必须经培训、考核合格并取得安全资格证书或特种作业人员操作证书后，方可持证上岗，并定期进行复训。主要负责人和安全生产管理人员安全资格培训时间不得少于 48 学时；每年再培训时间不得少于 16 学时。

END

保护职工权益和弱势群体。矿山企业必须向职工发放保障安全生产所需的劳动防护用品。矿山企业不得录用未成年人从事矿山井下劳动。矿山企业对女职工按照国家规定实行特殊劳动保护，不得分配女职工从事矿山井下劳动。

采取事故防范和救护措施。矿山企业必须制定矿山事故防范措施，并组织落实。矿山企业应当建立由专职或者兼职人员组成的救护和医疗急救组织，配备必要的装备、器材和药物。

强制提取安全技术措施专项费用。矿山企业必须从矿产品销售额中按照国家规定提取安全技术措施专项费用。安全技术措施专项费用必须全部用于改善矿山安全生产条件，不得挪作他用。《矿山安全法实施条例》第 42 条规定，矿山企业必须按照国家规定的安全条件进行生产，并安排一部分资金，用于下列改善矿山安全生产条件的项目：（一）预防矿山事故的安全技术措施；（二）预防职业危害的劳动卫生技术措施；（三）职工的安全培训；（四）改善矿山安全生产条件的其他技术措施。前款所需资金，由矿山企业按矿山维简费的 20％的比例据实列支；没有矿山维简费的矿山企业，按固定资产折旧费的 20％的比例据实列支。

**5. 矿山安全的监督和管理**

对矿山安全的监督职责由安全生产监督管理部门行使，而对其的管理职责由管理矿山企业的主管部门行使。①

县级以上各级人民政府安全生产监督管理部门对矿山安全工作行使下列监督职责：

① 《矿山安全法》出台时，国家对矿山安全的监督职责由劳动行政主管部门承担，政府机构改革后，该职责由安全生产监督管理部门行使。

(一)检查矿山企业和管理矿山企业的主管部门贯彻执行矿山安全法律、法规的情况；(二)参加矿山建设工程安全设施的设计审查和竣工验收；(三)检查矿山劳动条件和安全状况；(四)检查矿山企业职工安全教育、培训工作；(五)监督矿山企业提取和使用安全技术措施专项费用的情况；(六)参加并监督矿山事故的调查和处理；(七)法律、行政法规规定的其他监督职责。

县级以上人民政府管理矿山企业的主管部门对矿山安全工作行使下列管理职责：(一)检查矿山企业贯彻执行矿山安全法律、法规的情况；(二)审查批准矿山建设工程安全设施的设计；(三)负责矿山建设工程安全设施的竣工验收；(四)组织矿长和矿山企业安全工作人员的培训工作；(五)调查和处理重大矿山事故；(六)法律、行政法规规定的其他管理职责。

劳动行政主管部门的矿山安全监督人员有权进入矿山企业，在现场检查安全状况；发现有危及职工安全的紧急险情时，应当要求矿山企业立即处理。

**6. 矿山事故处理**

发生矿山事故，矿山企业必须立即组织抢救，防止事故扩大，减少人员伤亡和财产损失，对伤亡事故必须立即如实报告安全生产监督管理部门和管理矿山企业的主管部门。根据《矿山安全法实施条例》，矿山发生重伤、死亡事故后，矿山企业应当在 24 小时内如实向劳动行政主管部门和管理矿山企业的主管部门报告。劳动行政主管部门和管理矿山企业的主管部门接到死亡事故或者一次重伤 3 人以上的事故报告后，应当立即报告本级人民政府，并报各自的上一级主管部门。

《矿山安全法》第 37 条规定：“发生一般矿山事故，由矿山企业负责调查和处理。发生重大矿山事故，由政府及其有关部门、工会和矿山企业按照行政法规的规定进行调查和处理。”



**延伸阅读**

《生产安全事故报告和调查处理条例》(2007 年 3 月 28 日国务院第 172 次常务会议通过，自 2007 年 6 月 1 日起施行)第 3 条规定：“根据生产安全事故(以下简称事故)造成的人员伤亡或者直接经济损失，事故一般分为以下等级：

(一) 特别重大事故，是指造成 30 人以上死亡，或者 100 人以上重伤(包括急性工业中毒，下同)，或者 1 亿元以上直接经济损失的事故；

(二) 重大事故，是指造成 10 人以上 30 人以下死亡，或者 50 人以上 100 人以下重伤，或者 5000 万元以上 1 亿元以下直接经济损失的事故；

(三) 较大事故，是指造成 3 人以上 10 人以下死亡，或者 10 人以上 50 人以下重伤，或者 1000 万元以上 5000 万元以下直接经济损失的事故；

（四）一般事故，是指造成3人以下死亡，或者10人以下重伤，或者1000万元以下直接经济损失的事故。

国务院安全生产监督管理部门可以会同国务院有关部门，制定事故等级划分的补充性规定。

本条第一款所称的‘以上’包括本数，所称的‘以下’不包括本数。”

特别重大事故由国务院或者国务院授权有关部门组织事故调查组进行调查。重大事故、较大事故、一般事故分别由事故发生地省级人民政府、设区的市级人民政府、县级人民政府负责调查。省级人民政府、设区的市级人民政府、县级人民政府可以直接组织事故调查组进行调查，也可以授权或者委托有关部门组织事故调查组进行调查。

未造成人员伤亡的一般事故，县级人民政府也可以委托事故发生单位组织事故调查组进行调查。根据《矿山安全法实施条例》，矿山事故调查处理工作应当自事故发生之日起90日内结束；遇有特殊情况，可以适当延长，但是不得超过180日。矿山事故处理结案后，应当公布处理结果。

矿山企业对矿山事故中伤亡的职工按照国家规定给予抚恤或者补偿。矿山事故发生后，应当尽快消除现场危险，查明事故原因，提出防范措施。现场危险消除后，方可恢复生产。

## 二、煤矿安全生产法制

### （一）《煤炭法》立法经过

#### 1. 草案的起草

煤炭工业是国民经济重要的基础产业，煤炭是我国的主要能源。煤炭工业的健康发展事关国民经济的全局和社会稳定。原煤炭工业部于1985年就开始组织起草煤炭法，并进行了广泛的调研论证。1993年煤炭工业部重新组建后，根据全国人大常委会立法规划和国务院立法工作计划，在前期工作的基础上，又反复听取了各省、自治区、直辖市人民政府和国务院有关部门的意见，并借鉴一些主要产煤国家的煤炭立法经验，经过六易其稿，形成了《中华人民共和国煤炭法(送审稿)》(以下简称送审稿)，于1994年8月报请国务院审议。

此后，国务院法制局会同煤炭工业部对送审稿又进行了反复研究、修改，形成了提请审议的《中华人民共和国煤炭法(草案)》(以下简称草案)。草案经国务院常务会议讨论通过。

草案共8章66条，对煤炭行业规划、煤矿建设、煤矿的生产与安全、煤炭经营、煤矿矿区保护、监督检查、法律责任等作了规定。

关于煤炭生产管理方面，为了解决煤炭生产秩序混乱的问题，保证安全生产，1994年

12 月 20 日国务院发布了《煤炭生产许可证管理办法》。一年多的实践证明，国家对煤炭生产实行许可制度是一种行之有效的管理手段，对依法规范煤炭生产活动、保障安全生产，具有十分重要的作用。因此，草案明确规定："国家实行煤炭生产许可制度。""从事煤炭生产，应当依法申请领取煤炭生产许可证；未取得煤炭生产许可证的，不得从事煤炭生产。"同时，还规定了取得煤炭生产许可证的条件、煤炭生产许可证的发证机关、煤炭生产许可证的监督管理。

**2. 草案的修改**

全国人大有些常委会委员提出，本法应当对"群防群治"的煤矿安全生产制度作出规定。因此，建议将草案修改稿第 7 条修改为："煤矿企业必须坚持安全第一、预防为主的安全生产方针，建立健全安全生产的责任制度和群防群治制度。"

关于煤炭生产许可证的颁发管理方面，全国人大有些常委委员、地方、部门和专家提出，对煤炭资源的合理开发利用必须加强管理，应当明确规定：开办煤矿企业须先向煤炭管理部门提出申请并依法取得由地质矿产主管部门颁发的采矿许可证；然后进行煤矿建设。在煤矿建成后经过煤炭管理部门对其实际生产条件和安全条件进行审查，具备条件的，才能发给煤炭生产许可证。因此，建议将草案第 21 条修改为："煤矿建成后，煤矿企业应当依照本法规定向煤炭管理部门申请领取煤炭生产许可证，由煤炭管理部门对其实际生产条件和安全条件进行审查，符合本法规定条件的，发给煤炭生产许可证。""未取得煤炭生产许可证的，不得从事煤炭生产。"

同时建议增加规定：①"依法取得煤炭生产许可证的煤矿企业不得将其煤炭生产许可证转让或者出租给他人。"②"在同一开采范围内不得重复颁发煤炭生产许可证；重复颁发的，由发证机关予以吊销并公告。""煤炭生产许可证的有效期限届满或者经批准开采范围内的煤炭资源已经枯竭的，其煤炭生产许可证由发证机关予以注销并公告。""煤矿企业的生产条件和安全条件发生变化，经核查不符合本法规定条件的，其煤炭生产许可证由发证机关予以吊销并公告。"③"省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会可以根据本法和国务院的规定制定本地区煤炭生产许可证管理办法。"

关于加强煤矿安全生产管理方面，有些常委委员、地方和部门建议将草案作如下修改和增加规定：①将草案第 8 条修改为："各级人民政府及其有关部门和煤矿企业必须采取措施加强劳动保护，保障煤矿职工的安全和健康。""国家对煤矿井下作业的职工采取特殊保护措施。"②增加规定："煤矿企业的安全生产管理，实行矿务局长、矿长负责制。"③将草案第 36 条修改为："在煤矿井下作业中，出现危及职工生命安全并无法排除的紧急情况时，作业现场负责人或者安全管理人员应当立即组织职工撤离危险现场，并及时报告有关方面负责人。"并增加规定："煤矿企业工会发现企业行政方面违章指挥、强令职工冒险作业或者生产过程中发现明显重大事故隐患和职业危害，有权提出解决的建议；发现危及职工生命安全的情况时，有权向企业行政方面建议组织职工撤离危险现

场，煤矿企业行政方面必须及时作出处理决定。”④增加规定：“煤矿企业必须为煤矿井下作业职工办理意外伤害保险，支付保险费。”

有些委员提出，为了切实保障煤矿职工生产安全，本法应对煤矿基本的安全生产条件作出规定。因此，建议增加规定：“煤矿企业必须为职工提供保障安全生产所需的劳动保护用品。”

**3. 草案的通过**

《煤炭法》于1996年8月29日第八届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过，1996年8月29日中华人民共和国主席令第75号公布，自1996年12月1日起施行。之后，根据2009年8月27日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十次会议《关于修改部分法律的决定》第一次修正（适用《刑法》条款），根据2011年4月22日第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议《关于修改〈中华人民共和国煤炭法〉的决定》第二次修正（保险条款），根据2013年6月29日第十二届全国人民代表大会常务委员会第三次会议《关于修改〈中华人民共和国文物保护法〉等十二部法律的决定》第三次修正（生产许可证条款等）。



**小贴士**

中国是煤炭生产与使用大国，每年消耗煤炭超过30亿吨。为确保煤炭资源合理开发使用，减少行政审批环节，2013年，国家正式取消了实行将近20年的煤炭生产许可证和实行了将近10年的煤炭经营许可证。从此在煤炭生产环节，企业只需要取得采矿许可证、安全生产许可证、营业执照、矿长资格证、矿长安全资格证5个资格证就可以生产。

END

### （二）主要内容

《煤炭法》包括第一章总则、第二章煤炭生产开发规划与煤矿建设、第三章煤炭生产与煤矿安全、第四章煤炭经营、第五章煤矿矿区保护、第六章监督检查、第七章法律责任以及第八章附则共8章69条规定。《煤炭法》是为了合理开发利用和保护煤炭资源，规范煤炭生产、经营活动，促进和保障煤炭行业的发展而制定。其中第三章的一部分专门对煤矿安全生产做了规定。

另外，根据《煤炭法》《矿山安全法》，国务院于2000年11月1日审核通过《煤矿安全监察条例》（以下简称《监察条例》），该条例2000年12月1日起开始施行。后来，2013年7月26日国务院总理李克强签署国务院令，公布《国务院关于废止和修改部分行政法规的决定》，对其部分内容进行了修改。

《监察条例》共5章50条，对煤矿安全监察机构及其职责、煤矿安全监察的内容作出了明确规定，在确立煤矿安全监察机构和煤矿安全监察员法律地位的同时，对其权利、职

责和义务以及如何执法、如何接受监督等作出了明确规定;并确立了煤矿安全监察员管理制度、煤矿建设工程安全设施设计审查与竣工验收制度、煤矿安全生产监督检查制度、煤矿事故报告和调查处理制度、煤矿安全监察信息与档案管理制度、煤矿安全监察监督制约制度、煤矿安全监察行政处罚制度。

**1. 煤矿安全的基本法律制度**

企业必须坚持安全第一、预防为主的安全生产方针,建立健全安全生产的责任制度和群防群治制度。各级人民政府及其有关部门和煤矿企业必须采取措施加强劳动保护,保障煤矿职工的安全和健康。国家对煤矿井下作业的职工采取特殊保护措施。国家鼓励和支持在开发利用煤炭资源过程中采用先进的科学技术和管理方法。国务院煤炭管理部门依法负责全国煤炭行业的监督管理。国务院有关部门在各自的职责范围内负责煤炭行业的监督管理。县级以上地方人民政府煤炭管理部门和有关部门依法负责本行政区域内煤炭行业的监督管理。

**2. 煤炭生产与煤矿安全**

煤矿投入生产前,煤矿企业应当依照有关安全生产的法律、行政法规的规定取得安全生产许可证。未取得安全生产许可证的,不得从事煤炭生产。煤炭生产应当依法在批准的开采范围内进行,不得超越批准的开采范围越界、越层开采。采矿作业不得擅自开采保安煤柱,不得采用可能危及相邻煤矿生产安全的决水、爆破、贯通巷道等危险方法。因开采煤炭压占土地或者造成地表土地塌陷、挖损,由采矿者负责进行复垦,恢复到可供利用的状态。造成他人损失的,应当依法给予补偿。

县级以上各级人民政府及其煤炭管理部门和其他有关部门,应当加强对煤矿安全生产工作的监督管理。煤矿企业的安全生产管理,实行矿务局长、矿长负责制。矿务局长、矿长及煤矿企业的其他主要负责人必须遵守有关矿山安全的法律、法规和煤炭行业安全规章、规程,加强对煤矿安全生产工作的管理,执行安全生产责任制度,采取有效措施,防止伤亡和其他安全生产事故的发生。

煤矿企业应当对职工进行安全生产教育、培训;未经安全生产教育、培训的,不得上岗作业。煤矿企业职工必须遵守有关安全生产的法律、法规、煤炭行业规章、规程和企业规章制度。

在煤矿井下作业中,出现危及职工生命安全并无法排除的紧急情况时,作业现场负责人或者安全管理人员应当立即组织职工撤离危险现场,并及时报告有关方面负责人。

煤矿企业工会发现企业行政方面违章指挥、强令职工冒险作业或者生产过程中发现明显重大事故隐患,可能危及职工生命安全的情况,有权提出解决问题的建议,煤矿企业行政方面必须及时作出处理决定。企业行政方面拒不处理的,工会有权提出批评、检举和控告。

煤矿企业必须为职工提供保障安全生产所需的劳动保护用品。煤矿企业应当依法

为职工参加工伤保险缴纳工伤保险费。鼓励企业为井下作业职工办理意外伤害保险，支付保险费。煤矿企业使用的设备、器材、火工产品和安全仪器，必须符合国家标准或者行业标准。

**3. 煤矿安全监察制度**

《监察条例》第2条规定："国家对煤矿安全实行监察制度。国务院决定设立的煤矿安全监察机构按照国务院规定的职责，依照本条例的规定对煤矿实施安全监察。"煤矿安全监察机构依法行使职权，不受任何组织和个人的非法干涉。

煤矿及其有关人员必须接受并配合煤矿安全监察机构依法实施的安全监察，不得拒绝、阻挠。地方各级人民政府应当加强煤矿安全管理工作，支持和协助煤矿安全监察机构依法对煤矿实施安全监察。煤矿安全监察机构应当及时向有关地方人民政府通报煤矿安全监察的有关情况，并可以提出加强和改善煤矿安全管理的建议。煤矿安全监察应当以预防为主，及时发现和消除事故隐患，有效纠正影响煤矿安全的违法行为，实行安全监察与促进安全管理相结合、教育与惩处相结合。

煤矿安全监察应当依靠煤矿职工和工会组织。煤矿职工对事故隐患或者影响煤矿安全的违法行为有权向煤矿安全监察机构报告或者举报。煤矿安全监察机构对报告或者举报有功人员给予奖励。煤矿安全监察机构及其煤矿安全监察人员应当依法履行安全监察职责。任何单位和个人对煤矿安全监察机构及其煤矿安全监察人员的违法违纪行为，有权向上级煤矿安全监察机构或者有关机关检举和控告。

**4. 煤矿安全监察机构及其职责**

1）煤矿安全监察机构

煤矿安全监察机构，是指国家煤矿安全监察机构和在省、自治区、直辖市设立的煤矿安全监察机构（以下简称地区煤矿安全监察机构）及其在大中型矿区设立的煤矿安全监察办事处。



**小贴士**

国务院于1999年12月决定设立国家煤矿安全监察局，当时在全国20个主要产煤的省、自治区设立煤矿安全监察局，在68个大中型煤矿矿区设立煤矿安全监察办事处。

三级煤矿安全监察机构实行由国家与省双重领导、以国家为主的管理体制，由国家煤矿安全监察局垂直领导。（根据《国务院关于部委管理的国家局设置的通知》（国发〔2008〕12号）让国家煤矿安全监察局（副部级）成为国家安全生产监督管理总局管理的国家局。）

END

煤矿安全监察机构设煤矿安全监察员。煤矿安全监察员应当公道、正派，熟悉煤矿安全法律、法规和规章，具有相应的专业知识和相关的工作经验，并经考试录用。煤矿安

全监察员的具体管理办法由国家煤矿安全监察机构商国务院有关部门制定。



**延伸阅读**

《煤矿安全监察员管理办法》经国家安全生产监督管理局(国家煤矿安全监察局)局务会议审议通过,自 2003 年 8 月 1 日起施行。后来根据《国家安全监管总局关于修改〈煤矿安全监察员管理办法〉等五部煤矿安全规章的决定》(国家安全生产监督管理总局令第 81 号)进行修改并于 2015 年 3 月 23 日由国家安全生产监督管理总局局长办公会议审议通过,自 2015 年 7 月 1 日起施行。

END

2) 职责

第一,行政处罚权。地区煤矿安全监察机构及其煤矿安全监察办事处负责对划定区域内的煤矿实施安全监察;煤矿安全监察办事处在国家煤矿安全监察机构规定的权限范围内,可以对违法行为实施行政处罚。煤矿安全监察人员在检查中发现影响煤矿安全的违法行为,有权当场予以纠正或者要求限期改正;对依法应当给予行政处罚的行为,由煤矿安全监察机构依照行政处罚法和本条例规定的程序作出决定。煤矿安全监察人员进行现场检查时,发现存在事故隐患的,有权要求煤矿立即消除或者限期解决;发现威胁职工生命安全的紧急情况时,有权要求立即停止作业,下达立即从危险区内撤出作业人员的命令,并立即将紧急情况和处理措施报告煤矿安全监察机构。

第二,安全检查权。地区煤矿安全监察机构、煤矿安全监察办事处应当对煤矿实施经常性安全检查;对事故多发地区的煤矿,应当实施重点安全检查。国家煤矿安全监察机构根据煤矿安全工作的实际情况,组织对全国煤矿的全面安全检查或者重点安全抽查。地区煤矿安全监察机构、煤矿安全监察办事处应当对每个煤矿建立煤矿安全监察档案。煤矿安全监察人员对每次安全检查的内容、发现的问题及其处理情况,应当作详细记录,并由参加检查的煤矿安全监察人员签名后归档。煤矿安全监察人员履行安全监察职责,有权随时进入煤矿作业场所进行检查,调阅有关资料,参加煤矿安全生产会议,向有关单位或者人员了解情况。

第三,建议报告权。地区煤矿安全监察机构、煤矿安全监察办事处应当每 15 日分别向国家煤矿安全监察机构、地区煤矿安全监察机构报告一次煤矿安全监察情况;有重大煤矿安全问题的,应当及时采取措施并随时报告。国家煤矿安全监察机构应当定期公布煤矿安全监察情况。煤矿安全监察机构在实施安全监察过程中,发现煤矿存在的安全问题涉及有关地方人民政府或其有关部门的,应当向有关地方人民政府或其有关部门提出建议,并向上级人民政府或其有关部门报告。

第四,事故调查处理权。煤矿发生伤亡事故的,由煤矿安全监察机构负责组织调查处理。煤矿安全监察机构组织调查处理事故,应当依照国家规定的事故调查程序和处理

办法进行。



**小贴士**

《煤矿安全监察条例》第 19 条规定:“煤矿安全监察机构及其煤矿安全监察人员不得接受煤矿的任何馈赠、报酬、福利待遇,不得在煤矿报销任何费用,不得参加煤矿安排、组织或者支付费用的宴请、娱乐、旅游、出访等活动,不得借煤矿安全监察工作在煤矿为自己、亲友或者他人谋取利益。”

END

**5. 煤矿安全监察内容**

煤矿安全监察机构对煤矿执行煤炭法、矿山安全法和其他有关煤矿安全的法律、法规以及国家安全标准、行业安全标准、煤矿安全规程和行业技术规范的情况实施监察。

1) 审查与验收

煤矿建设工程设计必须符合煤矿安全规程和行业技术规范的要求。煤矿建设工程安全设施设计必须经煤矿安全监察机构审查同意;未经审查同意的,不得施工。煤矿安全监察机构审查煤矿建设工程安全设施设计,应当自收到申请审查的设计资料之日起 30 日内审查完毕,签署同意或者不同意的意见,并书面答复。

煤矿建设工程竣工后或者投产前,应当经煤矿安全监察机构对其安全设施和条件进行验收;未经验收或者验收不合格的,不得投入生产。煤矿安全监察机构对煤矿建设工程安全设施和条件进行验收,应当自收到申请验收文件之日起 30 日内验收完毕,签署合格或者不合格的意见,并书面答复。

2) 监督计划

煤矿安全监察机构应当监督煤矿制订事故预防和应急计划,并检查煤矿制定的发现和消除事故隐患的措施及其落实情况。

3) 作业现场检查和复查

煤矿安全监察机构发现煤矿矿井通风、防火、防水、防瓦斯、防毒、防尘等安全设施和条件不符合国家安全标准、行业安全标准、煤矿安全规程和行业技术规范要求的,应当责令立即停止作业或者责令限期达到要求。煤矿安全监察机构发现煤矿进行独眼井开采的,应当责令关闭。

煤矿安全监察机构发现煤矿作业场所有下列情形之一的,应当责令立即停止作业,限期改正;有关煤矿或其作业场所经复查合格的,方可恢复作业:①未使用专用防爆电器设备的;②未使用专用放炮器的;③未使用人员专用升降容器的;④使用明火明电照明的。

煤矿安全监察机构发现煤矿矿井使用的设备、器材、仪器、仪表、防护用品不符合国家安全标准或者行业安全标准的,应当责令立即停止使用。

煤矿安全监察机构发现煤矿有下列情形之一的，应当责令限期改正：①未依法建立安全生产责任制的；②未设置安全生产机构或者配备安全生产人员的；③矿长不具备安全专业知识的；④特种作业人员未取得资格证书上岗作业的；⑤分配职工上岗作业前，未进行安全教育、培训的；⑥未向职工发放保障安全生产所需的劳动防护用品的。煤矿安全监察人员发现煤矿作业场所的瓦斯、粉尘或者其他有毒有害气体的浓度超过国家安全标准或者行业安全标准的，煤矿擅自开采保安煤柱的，或者采用危及相邻煤矿生产安全的决水、爆破、贯通巷道等危险方法进行采矿作业的，应当责令立即停止作业，并将有关情况报告煤矿安全监察机构。

煤矿安全监察机构发现煤矿矿井使用的设备、器材、仪器、仪表、防护用品不符合国家安全标准或者行业安全标准的，应当责令立即停止使用。

煤矿安全监察机构发现煤矿有下列情形之一的，应当责令限期改正：①未依法建立安全生产责任制的；②未设置安全生产机构或者配备安全生产人员的；③矿长不具备安全专业知识的；④特种作业人员未取得资格证书上岗作业的；⑤分配职工上岗作业前，未进行安全教育、培训的；⑥未向职工发放保障安全生产所需的劳动防护用品的。

煤矿安全监察人员发现煤矿作业场所的瓦斯、粉尘或者其他有毒有害气体的浓度超过国家安全标准或者行业安全标准的，煤矿擅自开采保安煤柱的，或者采用危及相邻煤矿生产安全的决水、爆破、贯通巷道等危险方法进行采矿作业的，应当责令立即停止作业，并将有关情况报告煤矿安全监察机构。

矿安全监察人员发现煤矿矿长或者其他主管人员违章指挥工人或者强令工人违章、冒险作业，或者发现工人违章作业的，应当立即纠正或者责令立即停止作业。

煤矿安全监察机构依照本条例的规定责令煤矿限期解决事故隐患、限期改正影响煤矿安全的违法行为或者限期使安全设施和条件达到要求的，应当在限期届满时及时对煤矿的执行情况进行复查并签署复查意见；经有关煤矿申请，也可以在限期内进行复查并签署复查意见。

煤矿安全监察机构及其煤矿安全监察人员依照本条例的规定责令煤矿立即停止作业，责令立即停止使用不符合国家安全标准或者行业安全标准的设备、器材、仪器、仪表、防护用品，或者责令关闭矿井的，应当对煤矿的执行情况随时进行检查。

4）安全技术措施专项费用

煤矿安全监察机构对煤矿安全技术措施专项费用的提取和使用情况进行监督，对未依法提取或者使用的，应当责令限期改正。

5）如实反映的义务

煤矿安全监察机构及其煤矿安全监察人员履行安全监察职责，向煤矿有关人员了解情况时，有关人员应当如实反映情况，不得提供虚假情况，不得隐瞒本煤矿存在的事故隐患以及其他安全问题。

6）行使监察职责的程序要求

煤矿安全监察机构及其煤矿安全监察人员履行安全监察职责，应当出示安全监察证件。发出安全监察指令，应当采用书面通知形式；紧急情况下需要采取紧急处置措施，来不及书面通知的，应当随后补充书面通知。

## 第三节 矿山安全法律责任

矿山安全生产违法行为承担的法律责任的形式有三种，民事法律责任、行政法律责任和刑事法律责任。在现行有关矿山安全生产的法规中，其综合法律《安全生产法》采用的法律责任形式最全，设定的处罚种类最多，实施处罚的力度最大，而矿山安全的专门法律《矿山安全法》主要规定行政法律责任和刑事法律责任。

### 一、民事法律责任

民事法律责任，是指责任主体违反安全生产法律规定，造成民事损害，承担的对其不利的民事法律后果，它主要是一种民事救济手段，旨在使受害人被侵犯的权益得以恢复。需要指出的是，即使矿山企业没有违反安全生产法律规定，一旦对第三方造成损害后果，也应当承担无过错责任。如果当事人各方不能就民事赔偿和连带赔偿的问题协商一致，即可通过民事诉讼主张权利，获得赔偿。只有这时，人民法院才能成为民事责任的执法主体。如果当事人各方就民事赔偿问题已经达成一致，就不存在通过诉讼方式主张权利的必要。

#### （一）对从业人员的民事法律责任

生产经营单位与从业人员订立的劳动合同，应当载明有关保障从业人员劳动安全、防止职业危害的事项，以及依法为从业人员办理工伤保险的事项。因生产安全事故受到损害的从业人员，除依法享有工伤保险外，依照有关民事法律尚有获得赔偿的权利的，有权向本单位提出赔偿要求。

生产经营单位不得以任何形式与从业人员订立协议，免除或者减轻其对从业人员因生产安全事故伤亡依法应承担的责任。如果生产经营单位与从业人员订立协议，免除或者减轻其对从业人员因生产安全事故伤亡依法应承担的责任的，该协议无效；对生产经营单位的主要负责人、个人经营的投资人处 2 万元以上 10 万元以下的罚款。

#### （二）对第三方的民事法律责任

生产经营单位发生生产安全事故造成人员伤亡、他人财产损失的，应当依法承担赔偿责任；拒不承担或者其负责人逃匿的，由人民法院依法强制执行。生产安全事故的责

任人未依法承担赔偿责任，经人民法院依法采取执行措施后，仍不能对受害人给予足额赔偿的，应当继续履行赔偿义务；受害人发现责任人有其他财产的，可以随时请求人民法院执行。

## 二、行政法律责任

### （一）矿山安全管理违法行为的法律责任

《矿山安全法》第 40 条规定："违反本法规定，有下列行为之一的，由劳动行政主管部门责令改正，可以并处罚款；情节严重的，提请县级以上人民政府决定责令停产整顿；对主管人员和直接责任人员由其所在单位或者上级主管机关给予行政处分：（一）未对职工进行安全教育、培训，分配职工上岗作业的；（二）使用不符合国家安全标准或者行业安全标准的设备、器材、防护用品、安全检测仪器的；（三）未按照规定提取或者使用安全技术措施专项费用的；（四）拒绝矿山安全监督人员现场检查或者在被检查时隐瞒事故隐患、不如实反映情况的；（五）未按照规定及时、如实报告矿山事故的。"

**小贴士**

《煤矿安全监察条例》第 45 条规定："煤矿有关人员拒绝、阻碍煤矿安全监察机构及其煤矿安全监察人员现场检查，或者提供虚假情况，或者隐瞒存在的事故隐患以及其他安全问题的，由煤矿安全监察机构给予警告，可以并处 5 万元以上 10 万元以下的罚款；情节严重的，由煤矿安全监察机构责令停产整顿；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予撤职直至开除的纪律处分。"

END

### （二）矿长、特种作业人员的法律责任

《矿山安全法》第 41 条规定："矿长不具备安全专业知识的，安全生产的特种作业人员未取得操作资格证书上岗作业的，由劳动行政主管部门责令限期改正；逾期不改正的，提请县级以上人民政府决定责令停产，调整配备合格人员后，方可恢复生产。"

### （三）矿山工程安全设施设计和验收违法行为的法律责任

《矿山安全法》第 42 条规定："矿山建设工程安全设施的设计未经批准擅自施工的，由管理矿山企业的主管部门责令停止施工；拒不执行的，由管理矿山企业的主管部门提请县级以上人民政府决定由有关主管部门吊销其采矿许可证和营业执照。"

第 43 条规定："矿山建设工程的安全设施未经验收或者验收不合格擅自投入生产的，由劳动行政主管部门会同管理矿山企业的主管部门责令停止生产，并由劳动行政主管部门处以罚款；拒不停止生产的，由劳动行政主管部门提请县级以上人民政府决定由有关主管部门吊销其采矿许可证和营业执照。"

### （四）不具备安全生产条件的法律责任

《矿山安全法》第 44 条规定："已经投入生产的矿山企业，不具备安全生产条件而强行开采的，由劳动行政主管部门会同管理矿山企业的主管部门责令限期改进；逾期仍不具备安全生产条件的，由劳动行政主管部门提请县级以上人民政府决定责令停产整顿或者由有关主管部门吊销其采矿许可证和营业执照。"

### （五）行政复议、起诉及强制执行

当事人对行政处罚决定不服的，可以在接到处罚决定通知之日起 15 日内向作出处罚决定的机关的上一级机关申请复议；当事人也可以在接到处罚决定通知之日起 15 日内直接向人民法院起诉。复议机关应当在接到复议申请之日起 60 日内作出复议决定。

当事人对复议决定不服的，可以在接到复议决定之日起 15 日内向人民法院起诉。复议机关逾期不作出复议决定的，当事人可以在复议期满之日起 15 日内向人民法院起诉。当事人逾期不申请复议也不向人民法院起诉、又不履行处罚决定的，作出处罚决定的机关可以申请人民法院强制执行。

## 三、刑事法律责任

《矿山安全法》第 46 条规定："矿山企业主管人员违章指挥、强令工人冒险作业，因而发生重大伤亡事故的，依照《刑法》有关规定追究刑事责任。"第 47 条规定："矿山企业主管人员对矿山事故隐患不采取措施，因而发生重大伤亡事故的，依照《刑法》有关规定追究刑事责任。"

我国《刑法》第 134 条规定了重大责任事故罪（第 1 款）和强令违章冒险作业罪（第 2 款）。该条规定："在生产、作业中违反有关安全管理的规定，因而发生重大伤亡事故或者造成其他严重后果的，处 3 年以下有期徒刑或者拘役；情节特别恶劣的，处 3 年以上 7 年以下有期徒刑。强令他人违章冒险作业，因而发生重大伤亡事故或者造成其他严重后果的，处 5 年以下有期徒刑或者拘役；情节特别恶劣的，处 5 年以上有期徒刑。"

《刑法》第 135 条第 1 款又规定了重大伤亡事故罪。该条第 1 款规定："安全生产设施或者安全生产条件不符合国家规定，因而发生重大伤亡事故或者造成其他严重后果的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，处 3 年以下有期徒刑或者拘役；情节特别恶劣的，处 3 年以上 7 年以下有期徒刑。"



### 延伸阅读

根据最高人民法院、最高人民检察院关于办理危害生产安全刑事案件适用法律若干问题的解释（法释〔2015〕22 号）（2015 年 11 月 9 日最高人民法院审判委员会第 1665 次会议、2015 年 12 月 9 日最高人民检察院第十二届检察委员会第四十四次会议通过）规定：

《刑法》第134条规定的犯罪主体，包括对生产、作业负有组织、指挥或者管理职责的负责人、管理人员、实际控制人、投资人等人员，以及直接从事生产、作业的人员。《刑法》第135条规定的“直接负责的主管人员和其他直接责任人员”，是指对安全生产设施或者安全生产条件不符合国家规定负有直接责任的生产经营单位负责人、管理人员、实际控制人、投资人，以及其他对安全生产设施或者安全生产条件负有管理、维护职责的人员。

明知存在事故隐患、继续作业存在危险，仍然违反有关安全管理的规定，实施下列行为之一的，应当认定为《刑法》第134条第2款规定的“强令他人违章冒险作业”：（一）利用组织、指挥、管理职权，强制他人违章作业的；（二）采取威逼、胁迫、恐吓等手段，强制他人违章作业的；（三）故意掩盖事故隐患，组织他人违章作业的；（四）其他强令他人违章作业的行为。

发生安全事故，具有下列情形之一的，应当认定为“造成严重后果”或者“发生重大伤亡事故或者造成其他严重后果”，对相关责任人员，处3年以下有期徒刑或者拘役：（一）造成死亡1人以上，或者重伤3人以上的；（二）造成直接经济损失100万元以上的；（三）其他造成严重后果或者重大安全事故的情形。

实施《刑法》第134条第2款规定的行为，因而发生安全事故，具有本条第一款规定情形的，应当认定为“发生重大伤亡事故或者造成其他严重后果”，对相关责任人员，处五年以下有期徒刑或者拘役。发生安全事故，具有下列情形之一的，对相关责任人员，处3年以上7年以下有期徒刑：（一）造成死亡3人以上或者重伤10人以上，负事故主要责任的；（二）造成直接经济损失500万元以上，负事故主要责任的；（三）其他造成特别严重后果、情节特别恶劣或者后果特别严重的情形。

实施《刑法》第134条第2款规定的行为，因而发生安全事故，具有本条第1款规定情形的，对相关责任人员，处5年以上有期徒刑。具有下列情形之一的，从重处罚：（一）未依法取得安全许可证件或者安全许可证件过期、被暂扣、吊销、注销后从事生产经营活动的；（二）关闭、破坏必要的安全监控和报警设备的；（三）已经发现事故隐患，经有关部门或者个人提出后，仍不采取措施的；（四）一年内曾因危害生产安全违法犯罪活动受过行政处罚或者刑事处罚的；（五）采取弄虚作假、行贿等手段，故意逃避、阻挠负有安全监督管理职责的部门实施监督检查的；（六）安全事故发生后转移财产意图逃避承担责任的；（七）其他从重处罚的情形。

在安全事故发生后积极组织、参与事故抢救，或者积极配合调查、主动赔偿损失的，可以酌情从轻处罚。

END

《矿山安全法》第48条规定：“矿山安全监督人员和安全管理人员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊，构成犯罪的，依法追究刑事责任；不构成犯罪的，给予行政处分。”矿山安全监督人员是指劳动行政主管部门监督矿山安全的工作人员；矿山安全管理人员是指管理

矿山企业的主管部门中管理矿山安全的工作人员。

这些人员有一定的职权，因此对这些人员在履行安全监督管理职责时滥用职权、玩忽职守，致使公共财产、国家和人民利益遭受重大损失的，或者徇私舞弊，对发现的刑事案件依法应当移交司法机关追究刑事责任而不移交，情节严重的，分别依照《刑法》第 397 条、第 402 条的规定，以滥用职权罪、玩忽职守罪或者徇私舞弊不移交刑事案件罪定罪处罚。



## 实训练习

### 一、多选题

1. 关于矿山安全法，下列选项中正确的是(　　)。

A. 海上石油天然气的开采不适应《矿山安全法》

B. 矿山企业召开讨论有关安全生产的会议，应当有工会代表参加

C. 我国的《矿山安全法》只适用于我国领土内的矿产资源开采活动

D. 我国矿山安全立法形成非煤矿山安全法规体系与煤矿安全法规体系

2. 关于我国《刑法》第 134 条规定的重大责任事故罪，其犯罪主体包括(　　)。

A. 企业的投资人

B. 企业的实际控制人

C. 对生产、作业负有组织职责的负责人

D. 直接从事生产的人员

### 二、简答题

1. 简述矿山企业的安全管理制度。

2. 煤矿安全监察机构的职责有哪些？

# 第三章
# 建筑施工安全法规

## 学习目的

1. 了解建筑施工安全法规的总体框架；
2. 熟练掌握建筑施工安全法规的法规体系、法律制度和法律责任；
3. 了解建筑施工安全法规的历史发展和建筑施工安全法规的特点。



## 引导案例

2013 年 11 月 20 日上午 9 时左右，某县××国际大酒店附属商业用房天井顶层，项目负责人及安全员衡某、技术负责人赵某组织施工人员开始实施高支模混凝土浇筑，施工现场在实施混凝土浇筑前，项目技术负责人赵某和项目总监刘某在明知该分部分项工程没有按照住建部《危险性较大分部分项工程管理办法》和《建筑施工模板安全技术规范》的要求组织编制高支模的安全专项施工方案的情况下，也未确认高支模是否具备混凝土浇筑的安全生产条件，未签署混凝土浇筑令，未制定和落实模板支撑体系位移的检测监控及施工应急救援预案等安全保证措施，便开始实施混凝土浇筑。

18 时 20 分许，混凝土浇筑到 C、D 轴交 9、10 轴之间，梁板浇筑将近完成 90%。据对整个作业面已浇筑的混凝土重量及模板、钢筋等施工荷载计算，此时作业面的施工总荷载约 $7.7kN/m^2$，超过高支模的实际承载力，导致高支模先从大梁比较集中、施工荷载比较大的 C 轴交 11 轴区间坍塌，作业面上 12 人瞬间坠落。

那么造成这次事故的主要原因是什么？

**案例解析**

案例中，施工现场在实施混凝土浇筑前，项目技术负责人赵某和项目总监刘某在明知该分部分项工程没有按照住建部法定规范的要求组织编制高支模的安全专项施工方案的情况下，也未确认高支模是否具备混凝土浇筑的安全生产条件，未签署混凝土浇筑令，未制定和落实模板支撑体系位移的检测监控及施工应急救援预案等安全保证措施，

便开始实施混凝土浇筑。建设单位的安全生产主体责任没有得到落实，违法违规搞建设。

《建筑法》第38条规定：建筑施工企业在编制施工组织设计时，应当根据建筑工程的特点制定相应的安全技术措施；对专业性较强的工程项目，应当编制专项安全施工组织设计，并采取安全技术措施。

END

# 第一节　建筑施工安全法律法规体系

## 一、建筑施工安全法规概述

### （一）建筑施工安全法规的定义

建筑施工安全法规是随着建筑行业的不断兴起和繁荣而产生和发展的，在我国建筑施工安全法规是规范所有与建筑活动相联系的各种法律规范的集合。



小贴士

所谓建筑活动，我国《建筑法》第2条规定，“本法所称的建筑活动，是指各类房屋建筑及其附属物的建造和与其配套的线路、管道、设备的安装活动”。

END

建筑施工安全法规是指由国家权力机关、行政机关为规范生产经营单位的安全生产活动，保护从业人员人身安全、生产单位的财产安全，针对施工、经营行为而制定的法律、法规、规章、规范、标准等的总称，在建筑活动中，有关人员必须学习和遵守相关法律、法规及标准，同时应了解法律、法规及标准各自的地位和相互关系。

建筑施工安全法规是一系列关于建筑施工安全方面的法律规范的总称。

### （二）建筑施工安全法规的特点

**1. 建筑安全法规是部门法**

法律依其调整对象不同，分为若干个各自独立存在的法律部门。建筑施工安全法规是关于建筑施工安全方面的法律，主要是为了加强建设工程安全生产管理，保障人民群众生命和财产安全而制定的，以建筑施工为调整对象的，并以此与其他法律部门相区别，因而是一个法律部门。

**2. 建筑安全法规是法定机关制定的**

法律根据制定机关的不同分为不同的位阶，建筑施工安全法律根据制定机关的不同而呈现不同的法律位阶。

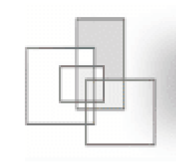
### 3. 建筑施工安全法规是法律规范

依据权利、义务的刚性程度，可分为强制性规范和任意性规范。所谓强制性规范是指必须依照法律适用、不能以个人意志予以变更和排除适用的规范。任意性规范则允许主体变更、选择适用或者排除该规范的适用。建筑施工安全法规是在我国境内从事建筑工程活动的所有主体必须遵守的强制性规范。

## （三）建筑施工安全法规的体系

建筑施工法律体系，是指把已经制定和需要制定的建筑施工安全相关的建筑施工安全法律、建筑施工安全行政法规、建筑施工安全部门规章、建筑施工安全地方性法规和建筑施工安全地方性规章衔接起来，形成一个相互联系、相互协调的完整统一的建筑施工安全法律框架结构。

建筑施工安全法规体系按照法律调整的社会关系、调整方法和手段以及调整对象的不同可分为：建设法律、建设行政法规、建设部门规章、地方性建设法规和地方性建设规章以及技术规范。



## 案例 3-1

### 对于违反施工方案施工的单位和个人应该怎么处罚

2014 年 12 月 29 日，北京，位于海淀区清华附中一在建工地底板钢筋发生倒塌，事故直接造成在现场作业的 10 名工人死亡，4 人受伤。2014 年 6 月，杨泽中以北京建工一建工程建设有限公司的名义通过招投标方式获得清华大学附属中学体育馆及宿舍楼建筑工程，后与建工一建公司签订内部经济责任承包合同，成为该工程实际控制人。该工程由建工一建和创分公司组织施工，杨泽中系商务经理、王京立系执行经理、王英雄系生产经理、曹晓凯系技术负责人、荆鑫系施工员。

2014 年 6 月，清华大学基建规划处委托北京华清技科工程管理有限公司担任监理单位，郝维民系总监理工程师、张明伟系执行总监、田克军系监理工程师兼安全员、耿文彪系监理工程师。同年 10 月，杨泽中与安阳诚成建设劳务有限责任公司法定代表人张换丰违规签订建设工程施工劳务分包合同，并将分包合同内容扩大。张焕良系施工队长、赵金海系技术员、田勇系钢筋工长、李雷系钢筋班长、李成才系钢筋组长。

2015 年 12 月 28 日 17 时许至 22 时许，李成才向李雷请示，并报张焕良同意后，指示塔吊信号工往基坑内基础底板上层钢筋网上吊装 21 捆钢筋，次日 7 时许又吊装 3 捆钢筋，上述吊装钢筋未按照施工方案规定逐根散开码放。至 8 时许，筏板基础钢筋体系失稳整体发生坍塌，将在筏板基础钢筋体系内作业的多名工人挤压在上下层钢筋网之间，导致 10 人死亡、4 人受伤。

**案例解析**

事故调查显示本次事故的主要原因为：未按照施工方案要求堆放物料，施工时违反《钢筋施工方案》规定，将整捆钢筋直接堆放在上层钢筋网上，导致马凳立筋失稳，产生过大的水平位移，进而引起立筋上、下焊接处断裂，致使基础底板钢筋整体坍塌；未按照方案要求制作和布置马凳，现场制作的马凳所用钢筋的直径从《钢筋施工方案》要求的 32 毫米减小至 25 毫米或 28 毫米；现场马凳布置间距为 0.9～2.1 米，与《钢筋施工方案》要求的 1 米严重不符，且布置不均、平均间距过大；马凳立筋上、下端焊接欠饱满；导致本次事故发生的间接原因为，技术交底缺失。

经营管理混乱，致使不具备项目管理资格和能力的杨泽中成为项目实际负责人，客观导致施工现场缺乏专业知识和能力的人员统一管理的局面；监理不到位，项目经理长期未到岗履职，对项目部安全技术交底和安全培训教育工作监理不到位，致使施工单位使用未经培训的人员实施钢筋作业。

2015 年 11 月 21 日，北京市海淀法院审理后，北京建工一建工程建设有限公司和创分公司清华附中项目商务经理杨泽中等 15 人因重大责任事故罪分别获 3～6 年不等有期徒刑。

END

# 第二节　建筑施工安全法律制度

建筑业是国民经济的重要产业。建筑活动不是露天、户外、高处作业就是地下作业，不安全因素比较多，加之有些施工危险性较大，所以必须加强对建筑施工活动的规范和管理。为了加强对建筑施工安全的管理，预防和减少建筑施工事故的发生，保证建筑施工活动的安全、有序进行，国家制定了一系列的有关建筑施工安全的法律和规范性文件。

全国人大常委会先后制定了《建筑法》和《安全生产法》，为建筑施工安全提供了强有力的法律保障，国务院针对建筑施工安全的具体情况，专门制定了《建设工程安全生产管理条例》，把建筑施工安全纳入了法制化、规范化、标准化和制度化的轨道。

## 一、建筑施工安全的指导方针

《建筑法》第 36 条规定：建筑工程安全生产管理必须坚持安全第一、预防为主的方针。《建筑工程安全生产管理条例》第 3 条规定：建设工程安全生产管理，坚持安全第一、预防为主的方针。安全第一，就是强调安全，突出安全，把保证建筑施工活动的安全放在一切工作的首要位置。这体现了以人为本的指导思想，并从发展生产力的角度，体现了生产范围内人的安全与生产的关系，肯定了保证人身安全在建筑企业生产活动中的重要

性和首要地位。

当生产和其他工作与安全工作发生矛盾时，安全是第一位的，各项工作要服从安全，只有这样才能使建筑施工活动正常进行，才能充分发挥职工的积极性，提高劳动生产率，促进经济发展，保持社会稳定。这是根据建筑施工活动的特点，在不断总结实践经验的基础上出来的。

预防为主，就是在进行建筑施工活动的同时要把安全工作放在事前做好，做到防微杜渐，防患于未然，要依靠科技进步，加强科学管理，运用系统安全的原理和方法，提前分析危险点、危险源、危险场地等，预测和评估危害程度，发现和掌握危险出现的规律，制定合理有效的事故应急预案，采取相应措施，将危险消灭在萌芽状态。预防工作做好了，就可以保证建筑施工的安全化，实现安全第一，否则安全第一就会落空。



小贴士

建筑施工安全管理的基本原则有管生产必须管安全、坚持全程重视安全原则。

END



延伸阅读

国务院在《关于加强企业生产中安全工作的几项规定》中明确指出：各级领导人员在管理生产的同时，必须负责管理安全工作。建筑施工安全是建筑业的头等大事，企业必须将安全寓于生产之中，并对生产发挥促进与保证作用。在建筑施工活动中，安全应该贯穿建筑施工的各个环节，以切实保障建筑业的稳定持续健康发展。

要落实管生产必须管安全原则，就要在建筑施工的过程中认真贯彻执行国家安全生产的法规、政策和各项技术标准，按照这些法规和技术标准制定出适合本行业、本企业实施的规章制度以保证建筑施工活动的安全。

END

## 二、建筑施工安全法律制度

为了保证建筑工程的质量和建筑施工活动的顺利进行，《安全生产法》《建筑法》《建设工程安全生产管理条例》等法律法规规定了建筑施工安全生产责任制度、建筑施工群防群治制度、建筑施工安全生产认证制度、建筑施工安全生产教育培训制度、建筑施工安全生产检查制度、建筑施工伤亡事故处理报告制度、建筑施工安全责任追究制度。

### （一）建筑施工安全生产责任制度

《建筑法》确定了安全生产责任制度。建筑施工安全生产责任制度是建筑生产中最基本的安全管理制度，是所有安全规章制度的核心。建筑施工安全生产责任制度是指将

各种不同的安全责任落实到负责有安全管理责任的人员和具体岗位人员身上的一种制度。这一制度是"安全第一，预防为主"方针的具体体现，是建筑施工安全管理的基本制度。

在建筑施工活动中，只有严格执行安全生产责任制，严格遵守安全生产责任制相关的法律、法规、技术标准和安全程序，才能真正实现安全施工、文明施工。建筑施工安全生产责任制度主要包括以下3个方面的内容。

**1. 企业主要负责人的责任制**

建筑施工企业的主要负责人即企业的法定代表人应对本企业的安全负全面责任。[①]主要有以下几种《安全生产法》所规定的责任：

(1) 建立、健全本单位建筑施工安全生产责任制。

(2) 组织制定本单位建筑施工安全生产规章制度和操作规范。

(3) 保证本单位建筑施工安全生产投入的有效实施。对于满足建筑施工安全生产必备条件所需的资金投入，由建筑施工单位的决策机构、主要负责人予以保证，并对因必须资金投入不足而导致的后果承担责任。

(4) 监督检查本单位的建筑施工安全生产工作，及时消除建筑施工安全生产事故隐患。

(5) 组织制定并实施本单位建筑施工安全生产事故应急救援预案。

(6) 及时、如实地报告建筑施工生产安全事故。

相关法规还对建筑施工企业主要负责人在建筑施工安全生产方面的责任做出了进一步具体规定，要求企业主要负责人和主管生产的其他负责人对本企业的劳动保护和建筑施工安全生产负总的责任。认真执行劳动和安全生产政策、法规和规章制度；定期向企业职代会报告企业建筑施工安全生产情况和措施；制定企业各级干部的建筑施工安全责任制等制度；定期研究解决建筑施工安全生产中的问题；组织审批建筑施工安全技术措施计划并贯彻实施；定期组织安全检查和开展安全知识竞赛等活动；对职工进行建筑施工安全教育和遵章守纪教育；督促各级领导干部和各职能单位的职工做好本职范围内的建筑施工安全工作；总结与推广建筑施工安全生产先进经验；主持重大伤亡事故的调查分析，提出处理意见和改进措施，并监督实施。

**2. 其他负责人的安全生产责任制度**

建筑施工企业中的施工、技术、材料供应、设备管理、财务、教育、劳资、卫生等各职能机构都应在各自的业务范围内对建筑施工安全生产负责。

企业应该按照法律规定建立建筑施工安全机构并按照《建筑施工企业安全生产管理

---

① 武文钰：《浅谈建筑工程施工单位负责人及项目负责人安全生产责任的落实》，《建筑安全》2008年第6期，第43页。

机构设置及专职安全生产管理人员配备办法》，按照职工总数配备相应的专职人员，负责建筑施工安全管理工作。专职安全生产管理人员具有以下主要职责：

（1）负责施工现场安全生产日常检查并做好检查记录。

（2）现场监督危险性较大工程安全专项施工方案实施情况。

（3）对作业人员违规违章行为有权予以纠正或查处。

（4）对施工现场存在的安全隐患有权责令立即整改。

（5）对于发现的重大安全隐患，有权向企业安全生产管理机构报告。

（6）依法报告生产安全事故情况。

企业的总工程师对本企业劳动保护和安全生产的工作负总的责任。项目经理、施工队长、车间主任应对本单位劳动保护和安全生产负领导责任。工长、施工员对所管工程的安全生产负直接责任。

**3. 各岗位的工作人员的安全生产责任制度**

对建筑施工企业来说，企业的总工程师对本企业劳动保护和建筑施工安全工作负总的责任。施工生产过程中，对国家财产和职工的安全健康负主要责任，从组织、管理、指挥、协调生产方面负安全责任；负责审批工程项目的施工组织设计、施工方案和在采用新技术、新工艺、新设备时，必须审查安全技术措施的适应性和可行性，督促贯彻执行；在计划、布置、检查、总结、评比生产的同时负责计划、布置、检查、总结、评比安全工作和文明施工工作，组织安全竞赛活动，总结推广好的典型。

对安全生产有突出贡献者，给予表扬和奖励；负责组织定期或不定期的安全检查和文明施工检查，组织有关部门和单位对职工进行安全生产和遵章守纪教育、新工人三级教育、特殊工种上岗前的培训取证教育等各项教育工作；在检查施工和生产的技术工作的同时，负责安全技术检查、指导工作，及时解决生产中的安全技术问题，对主管的职能部室，进行安全责任制教育，并检查执行情况；组织工程技术人员和有关部门对劳动保护工作、消除粉尘、噪声、改善劳动条件的项目的实施措施，并督促检查取得实效；认真贯彻执行劳动保护和安全生产的方针、政策、法律、法规、规定、文件和各项安全生产管理制度，并检查执行情况；参与重大伤亡事故的调查，组织技术力量对重大事故发生原因进行分析，提出技术鉴定意见和改进措施。

### （二）建筑施工安全群防群治制度

建筑施工安全群防群治制度是职工群众共同参与的预防安全事故的发生、治理的一种制度。这一制度是“安全第一，预防为主”方针的具体体现，是企业进行民主管理的重要内容，要求建筑企业职工在施工中遵守有关生产的法律、法规的规定和建筑行业安全规章、规程，不得违章作业，同时对于危及生命和身体健康的行为有权提出批评、检举和控告。

建立建筑施工安全群防群治制度应当做到：建筑施工企业制订的有关建筑施工安全的制度和相关重大技术组织措施计划应当提交职工代表大会讨论，在充分听取职工代表大会意见的基础上作出决策，发挥职工群众在建筑施工安全方面的民主管理作用；要把专业管理和群众管理结合起来，充分发挥职工安全员的覆盖作用；发挥工会在建筑施工安全中的作用，利用工会发动职工群众、教育职工群众、动员职工群众的力量预防安全事故的发生。

对新职工必须要加强施工安全教育，对特种作业工人要进行专业的技术教育，开展技术培训，配需资格证，教育到位才能允许上岗；发动职工群众依托施工经验开展技术革新、技术改造，采用有利于保证建筑施工安全的新技术、新工艺和新方法，积极改善职工的劳动条件，努力改善不安全、不利于职工健康的作业的条件，从而实现无害化作业；组织开展遵章守纪和预防事故的群众性监督检查，职工对于违反有关建筑施工安全的法律、法规和建筑行业安全规章、规程的行为有权提出批评、控告和检举。

### （三）建筑施工安全生产教育培训制度

建筑施工安全生产教育培训制度是建筑施工安全的一项重要内容，是保证安全生产的重要手段。[①] 通过建筑施工劳动安全生产教育培训，不仅能提高各级管理人员和职工对"安全第一，预防为主"的方针的认识，提高安全责任感，提高自觉遵守各项安全生产规章制度的自觉性和主动性，提高建筑施工安全的操作技能，而且能使建筑施工企业的管理人员和职工掌握安全生产的科学知识，认识和掌握在建筑施工活动中的危险因素和安全事故的发生规律，并正确运用科学技术知识加以治理和预防，及时发现和排除安全隐患，为确保建筑施工安全创造条件。

建筑施工企业对职工进行建筑施工安全生产教育培训的内容主要包括 4 个方面：

#### 1. 有关建筑施工安全的法律法规、方针政策和安全施工规章制度的培训

通过对职工进行建筑施工安全生产方面的法律法规、方针政策和安全施工规章制度的教育培训，是职工能够正确理解和掌握有关建筑施工安全方面的法律法规、方针政策和安全施工规章，并在建筑施工活动中严格遵照执行。

#### 2. 安全施工技能的教育和培训

对安全施工技能的教育和培训主要形式有入职教育、现场教育等多种形式和环节。对新入职的职工应当进行入职教育。教育内容包括安全施工技术知识、设备性能、操作规程、安全制度和禁止事项，必须经教育培训考试合格后，才可上岗。

#### 3. 特种作业人员的建筑施工安全生产教育培训

特种作业是指容易发生人员伤亡事故，对操作者本人、他人及周围设施的安全可能

① 聂芹：《论建筑施工过程中安全管理的几个要点》，《城市建设理论研究（电子版）》2013 年第 26 期。

造成重大危害的作业。直接从事特种作业的人员称为特种作业人员。根据相关规定，特种作业包括电工、金属焊接切割、起重机械、机动车驾驶、登高架设、锅炉、压力容器操作、制冷、爆破等作业。

特种作业人员的工作存在很多的危险因素，容易发生安全事故，因此，对这些员工进行专门的安全施工教育培训对他们提高认识、增强技能、以减少失误、防止和减少安全事故的发生非常有必要性。特种作业人员必须接受与本工种相适应的、专门的安全技术培训，经过安全技术理论考核和实际操作技能考核合格，取得特种作业操作证后，方可上岗作业；未经培训，或培训考核不合格者，不得上岗作业。

**4. 采用新工艺、新技术、新材料、新设备时的教育和培训**

在采用新工艺、新技术、新材料、新设备时，如果职工对其必须要掌握其安全技术特性，对该工艺、技术的原理、操作规程有清楚的把握，了解该材料、设备的构成、性质。对采用的新工艺、新技术、新材料或者新设备在生产过程中可能产生的危险因素的性质、可能产生的危害后果、如何预防这种危险因素造成事故的措施以及万一发生事故时如何妥善处理等事项，都要了解和掌握。

只有这样，生产经营单位才能有针对性地采取必要的防范措施，防止生产安全事故的发生。《安全生产法》(2002 年版)第 22 条规定：生产经营单位采用新工艺、新技术、新材料或者使用新设备，必须了解、掌握其安全技术特性，采取有效的安全防护措施，并对从业人员进行专门的安全生产教育和培训。

## (四) 建筑施工安全生产市场准入制度

为确保建筑施工安全，国家对建筑业及其从业人员都实行了严格的市场准入制度。建筑施工企业必须具有法律、法规及国家标准、地区标准或国家标准规定的安全施工条件，条件不具备的，不得从事建筑施工活动。

**1. 建筑施工企业安全许可证制度**

根据《安全生产许可证条例》和《建设工程安全生产管理条例》等有关行政法规，原建设部(住房和城乡建设部)于 2004 年制定了《建筑施工企业安全生产许可证管理规定》。

1) 建筑施工企业取得安全生产许可证的条件

建立、健全安全生产责任制，制定完备的安全生产规章制度和操作规程；保证本单位安全生产条件所需资金的投入；设置安全生产管理机构，按照国家有关规定配备专职安全生产管理人员；主要负责人、项目负责人、专职安全生产管理人员经建设主管部门或者其他有关部门考核合格；特种作业人员经有关业务主管部门考核合格，取得特种作业操作资格证书；管理人员和作业人员每年至少进行一次安全生产教育培训并考核合格；依法参加工伤保险，依法为施工现场从事危险作业的人员办理意外伤害保险，为从业人员缴纳保险费。

施工现场的办公、生活区及作业场所和安全防护用具、机械设备、施工机具及配件符合有关安全生产法律、法规、标准和规程的要求；有职业危害防治措施，并为作业人员配备符合国家标准或者行业标准的安全防护用具和安全防护服装；有对危险性较大的分部分项工程及施工现场易发生重大事故的部位、环节的预防、监控措施和应急预案；有生产安全事故应急救援预案、应急救援组织或者应急救援人员，配备必要的应急救援器材、设备；法律、法规规定的其他条件。

2）建筑施工企业安全生产许可证的申请

根据《建筑施工企业安全生产许可证管理规定》第5条的规定，建筑施工企业从事建筑施工活动前，应当依照本规定向省级以上建设主管部门申请领取安全生产许可证。中央管理的建筑施工企业（集团公司、总公司）应当向国务院建设主管部门申请领取安全生产许可证。前款规定以外的其他建筑施工企业，包括中央管理的建筑施工企业（集团公司、总公司）下属的建筑施工企业，应当向企业注册所在地省、自治区、直辖市人民政府建设主管部门申请领取安全生产许可证。

3）建筑施工企业安全生产许可证的颁发和管理

根据《建筑施工企业安全生产许可证管理规定》第7条的规定，建设主管部门应当自受理建筑施工企业的申请之日起45日内审查完毕；经审查符合安全生产条件的，颁发安全生产许可证；不符合安全生产条件的，不予颁发安全生产许可证，书面通知企业并说明理由。企业自接到通知之日起应当进行整改，整改合格后方可再次提出申请；建设主管部门审查建筑施工企业安全生产许可证申请，涉及铁路、交通、水利等有关专业工程时，可以征求铁路、交通、水利等有关部门的意见。

4）建筑施工企业安全生产许可证的有效期

根据《建筑施工企业安全生产许可证管理规定》第8条的规定，安全生产许可证的有效期为3年。安全生产许可证有效期满需要延期的，企业应当于期满前3个月向原安全生产许可证颁发管理机关申请办理延期手续；企业在安全生产许可证有效期内，严格遵守有关安全生产的法律法规，未发生死亡事故的，安全生产许可证有效期届满时，经原安全生产许可证颁发管理机关同意，不再审查，安全生产许可证有效期延期3年。

5）建筑施工企业安全生产许可证的变更与注销

《建筑施工企业安全生产许可证管理规定》第9、10、11条分别对建筑施工安全生产许可证的变更、注销和遗失补办做了规定。

建筑施工企业变更名称、地址、法定代表人等，应当在变更后10日内，到原安全生产许可证颁发管理机关办理安全生产许可证变更手续。

建筑施工企业破产、倒闭、撤销的，应当将安全生产许可证交回原安全生产许可证颁发管理机关予以注销。

建筑施工企业遗失安全生产许可证，应当立即向原安全生产许可证颁发管理机关报

告，并在公众媒体上声明作废后，方可申请补办。

6）建筑施工企业安全生产许可证的使用和管理

建筑施工企业未取得安全生产许可证的，不得从事建筑活动。建设主管部门在审核发放施工许可证时，应当对已经确定的建筑施工企业是否有安全生产许可证进行审查，对没有取得安全生产许可证的，不得颁发施工许可证；建筑施工企业不得转让、冒用安全生产许可证或者使用伪造的安全生产许可证；建筑施工企业取得安全生产许可证后，不得降低安全生产条件，并应当加强日常安全生产管理，接受建设主管部门的监督检查。安全生产许可证颁发管理机关发现企业不再具备安全生产条件的，应当暂扣或者吊销安全生产许可证。

**2. 建筑施工企业工程项目的安全认证**

建筑施工企业工程项目的安全认证是项目开工前对其安全条件的审查。审查内容主要有施工组织方案中是否包含有针对性的安全技术措施和专业工程安全技术方案，项目负责人安全资格条件，专职安全人员的资格条件和配备情况，现场施工设备和机具的安全情况等。

**3. 专职安全人员的资格认证**

根据《安全生产法》(2002 年版)第 19 条的规定，矿山、建筑施工单位和危险物品的生产、经营、储存单位，应当设置安全生产管理机构或者配备专职安全生产管理人员。第 20 条规定，生产经营单位的主要负责人和安全生产管理人员必须具备与本单位所从事的生产经营活动相应的安全生产知识和管理能力。危险物品的生产、经营、储存单位以及矿山、建筑施工单位的主要负责人和安全生产管理人员，应当由有关主管部门对其安全生产知识和管理能力考核合格后方可任职。

**4. 特殊专业人员的安全认证**

《建设工程安全生产管理条例》第 25 条规定：垂直运输机械作业人员、安装拆卸工、爆破作业人员、起重信号工、登高架设作业人员等特种作业人员，必须按照国家有关规定经过专门的安全作业培训，并取得特种作业操作资格证书后，方可上岗作业。

对从事人工挖孔桩、地基基础、护壁支撑、塔吊装拆等作业的施工队伍进行资格审查，审查合格后颁发《专业施工安全许可证》方可从事施工作业。

对进入施工现场的各类防护用品、电器产品、架设设施、安全设备、机械设备等进行检验检测，技术指标符合安全标准的方可投入施工。

## （五）建筑施工安全生产保障制度

《安全生产法》和《建筑法》对施工过程中、施工现场及建筑施工完成后的安全都做了明确的规定。

**1. 工程安全保障制度**

为了确保建筑工程建设的安全，《安全生产法》(2002 年版)第 24 条规定：生产经营

单位新建、改建、扩建工程项目（以下统称建设项目）的安全设施，必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投入生产和使用。安全设施投资应当纳入建设项目概算。

《建筑法》第3条规定：建筑活动应当确保建筑工程质量和安全，符合国家的建筑工程安全标准。第73条规定：建筑设计单位不按照建筑工程质量、安全标准进行设计的，责令改正，处以罚款；造成工程质量事故的，责令停业整顿，降低资质等级或者吊销资质证书，没收违法所得，并处罚款；造成损失的，承担赔偿责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第49条规定：涉及建筑主体和承重结构变动的装修工程，建设单位应当在施工前委托原设计单位或者具有相应资质条件的设计单位提出设计方案；没有设计方案的，不得施工。《建筑法》还规定了，装修工程在涉及建筑主体和承重结构时，必须由设计单位重新设计，否则，建设单位将被处罚，承担经济赔偿责任，甚至有可能承担刑事责任。

**2. 施工现场的安全保障制度**

建筑施工现场一般条件比较艰苦，施工设备和机械比较多，噪声和污染比较大，容易发生安全事故。《建筑法》第38、39条规定：建筑施工企业在编制施工组织设计时，应当根据建筑工程的特点制定相应的安全技术措施；对专业性较强的工程项目，应当编制专项安全施工组织设计，并采取安全技术措施。建筑施工企业应当在施工现场采取安全维护、防范危险、预防火灾等措施；有条件的，应当对施工现场实行封闭管理。施工现场对毗邻的建筑物、构筑物和特殊作业环境可能造成损害的，建筑施工企业应当采取安全防护措施。①

关于建筑施工周边的安全也是建筑施工安全的一部分，《建筑法》对此也做了详细的规定。第40、41、42条规定：建设单位应当向建筑施工企业提供与施工现场相关的地下管线资料，建筑施工企业应当采取措施加以保护。建筑施工企业应当遵守有关环境保护和安全生产的法律、法规的规定，采取控制和处理施工现场的各种粉尘、废气、废水、固体废物以及噪声、振动对环境的污染和危害的措施。需要临时占用规划批准范围以外场地的；可能损坏道路、管线、电力、邮电通讯等公共设施的；需要临时停水、停电、中断道路交通的；需要进行爆破作业的情形之一的，建设单位应当按照国家有关规定办理申请批准手续。经有关部门批准后方可施工，以保证周围居民的生活安全。

### （六）建筑施工安全劳动保障制度

《建筑法》第48条规定：建筑施工企业应当依法为职工参加工伤保险缴纳工伤保险费。鼓励企业为从事危险作业的职工办理意外伤害保险，支付保险费。建立了以工伤保险为主、商业保险为辅的保险体系。建筑施工危险性大，安全事故多发，建筑施工企业为

---

① 王志华：《建筑施工安全管理措施的优化》，《城市建设理论研究（电子版）》2015年第19期。

职工缴纳工伤保险费用，参加工伤保险是《劳动法》和《劳动合同法》规定的强制性、法定的义务。参加工伤保险后，出现安全事故，职工会得到有效的保障，企业也无须再额外支付不超过保险支付范围的费用。在强制建筑施工企业为职工参加工伤保险的同时，我国《建筑法》还鼓励企业为从事危险作业的职工办理意外伤害保险。

意外伤害保险是针对施工现场从事危险作业的职工，由于他们的工作岗位的特殊性，他们面临的危险性比其他工种要大得多，发生安全事故的概率也要比其他工种大得多，鼓励建筑施工企业为这类职工办理意外伤害保险也是非常有必要的，既能减少企业在发生安全事故时的损失，也能减少职工的后顾之忧。《建设工程安全生产管理条例》第38条规定，施工单位应当为施工现场从事危险作业的人员办理意外伤害保险。意外伤害保险费由施工单位支付。实行施工总承包的，由总承包单位支付意外伤害保险费。意外伤害保险期限自建设工程开工之日起至竣工验收合格止。

建筑施工企业在建筑施工安产劳动保障方面还应该为职工提供合格的劳动保护用品。劳动保护用品是保护职工安全的必要措施，因此《安全生产法》(2002年版)第37条规定，生产经营单位必须为从业人员提供符合国家标准或者行业标准的劳动防护用品，并监督、教育从业人员按照使用规则佩戴、使用。第39条规定，生产经营单位应当安排用于配备劳动防护用品、进行安全生产培训的经费。

《安全生产法》还规定了，工会对生产经营单位违反安全生产法律、法规，侵犯从业人员合法权益的行为，有权要求纠正；发现生产经营单位违章指挥、强令冒险作业或者发现事故隐患时，有权提出解决的建议，生产经营单位应当及时研究答复；发现危及从业人员生命安全的情况时，有权向生产经营单位建议组织从业人员撤离危险场所，生产经营单位必须立即作出处理。进一步明确了工会在维护职工生命健康与安全的相关权利。

此外，《建筑法》还规定了，建筑施工企业和作业人员在施工过程中，应当遵守有关安全生产的法律、法规和建筑行业安全规章、规程。企业的法定代表人、项目经理、生产管理人员和工程技术人员不得违章指挥或者违章作业。如因违章指挥、强令职工冒险作业而发生重大伤亡事故或造成其他严重后果的，要依法追究其刑事责任。

### (七) 建筑施工重大事故报告制度



**延伸阅读**

《生产安全事故报告和调查处理条例》规定根据生产安全事故(以下简称事故)造成的人员伤亡或者直接经济损失，事故一般分为以下等级：

(一) 特别重大事故，是指造成30人以上死亡，或者100人以上重伤(包括急性工业中毒，下同)，或者1亿元以上直接经济损失的事故；

（二）重大事故，是指造成 10 人以上 30 人以下死亡，或者 50 人以上 100 人以下重伤，或者 5000 万元以上 1 亿元以下直接经济损失的事故；

（三）较大事故，是指造成 3 人以上 10 人以下死亡，或者 10 人以上 50 人以下重伤，或者 1000 万元以上 5000 万元以下直接经济损失的事故；

（四）一般事故，是指造成 3 人以下死亡，或者 10 人以下重伤，或者 1000 万元以下直接经济损失的事故。

END

建筑施工安全事故发生后，事故现场有关人员应当立即向本单位负责人报告；单位负责人接到报告后，应当在 1 小时内向事故发生地县级以上人民政府安全生产监督管理部门、建设行政主管部门或其他有关部门报告。

情况紧急时，事故现场人员可以直接向事故发生地县级以上人民政府安全生产监督管理部门、建设行政主管部门或其他有关部门报告。安监部门或主管部门接到报告后应立即赶赴事故现场，组织事故救援，做好事故现场保护工作。2 小时以内分情况、按类别报告。特别重大事故、重大事故逐级上报至国务院安全生产监督管理部门、建设行政主管部门或其他有关部门；较大事故逐级上报至省、自治区、直辖市人民政府安全生产监督管理部门、建设行政主管部门或其他有关部门；一般事故上报至设区的市级人民政府的安全生产监督管理部门、建设行政主管部门或其他有关部门。

报告内容：①事故发生单位概况；②事故发生的时间、地点以及事故现场情况；③事故的简要经过；④事故已经造成或者可能造成的伤亡人数（包括下落不明的人数）和初步估计的直接经济损失；⑤已经采取的措施；⑥其他应当报告的情况。同时通知公安、劳动保障、工会、人民检察院等相关部门。自事故发生之日起 30 日内，事故造成的伤亡人数发生变化的，应当及时补报。事故单位发生迟报、漏报、谎报和瞒报行为，经查证属实的，应立即上报事故情况。

重大事故发生后，事故发生单位必须以最快的方式，将事故的简要情况向上级主管部门和事故发生地的市、县建设行政主管部门及检查、劳动部门报告；事故发生单位隶属于国务院部委的，应同时向国务院有关主管部门报告。重大事故发生单位所在地人民政府接到重大事故报告后，应当立即通知公安部门、人民检察院和工会，国务院安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门以及省级人民政府接到发生特别重大事故、重大事故的报告后，应当立即报告国务院。

建设工程实行施工总承包的，由实行施工总承包的建设工程，由总承包单位负责上报事故。发生建筑施工安全事故时，现场人员应当在统一指挥下，有组织地进行抢救伤员和排除危险工作，采取措施防止事故扩大和蔓延，同时严格保护事故现场。因抢救人员、疏导交通等原因，需要移动现场物件时，应当做出标志，绘制现场简图并写出书面记录，妥善保存现场重要痕迹、物证，有条件的可以拍照或录像保全有关证据材料，便于将

来的调查处理的义务。

### （八）建筑施工安全生产检查监督制度

建筑施工活动劳动强度大，危险性高，进行必要的检查监督是保证建筑施工安全的重要保障。《安全生产法》《建筑法》和《建设工程安全生产管理条例》都对建筑施工安全生产检查监督制度做了规定。

#### 1. 县级以上地方人民政府的检查监督

县级以上地方人民政府应根据本行政区域范围内的建筑施工安全生产状况，组织有关部门按照职责分工，根据施工季节、气候、环境等特点，制定检查项目的内容、标准，对本行政区域范围内容易发生重大安全施工事故的施工单位和建设单位进行严格检查，检查内容包括思想、制度、机械设备装置、安全防护设施、安全教育培训情况、操作行为、劳动保护用品的使用、文明施工、伤亡事故的处理等。

对检查出来的不安全因素或事故隐患，出具整改单并落实"三定"工作（定人、定期限、定措施），做到及时复查验收，对整改不力者依法酌情处理。

#### 2. 各级负责安全生产监督管理部门的检查监督

国家安全生产监督管理总局是国家一级的管理监督部门，在各个地方是各地依法成立的负责安全生产监督管理的机构。其主要职责为：依法对有关涉及安全的事项进行审批、验收，对建筑施工单位执行有关安全施工的法律、法规和国家标准或行业标准的情况进行检查监督，组织对重大事故的调查处理及对违反安全生产法法律法规的行为进行行政处罚等。

#### 3. 行政主管部门对本行业安全生产的检查监督

按照国务院"三定"方针（主要职责规定、内设机构规定、人员编制规定）的规定，房屋建筑工程、市政工程等工程的建设的安全施工的检查监督工作由住房和城乡建设部负责，其主要职责是按照保证安全施工的要求，依法及时制定、修改建筑施工的国家标准或行业标准（施工场所的安全标准、施工工艺安全标准、安全设备、安全设施、安全器材、安全防护用品的安全标准及有关建筑施工安全的其他标准），并督促、检查标准的严格执行。

#### 4. 建筑施工企业对建筑施工安全的检查监督

建筑施工企业在日常的施工作业过程中，必须加强对安全施工、文明施工的检查监督和管理，对存在较大危险因素的场地、设备及施工作业，应该依法进行重点检查，以防发生安全事故。

#### 5. 建筑施工安全的社会检查监督

建筑施工安全涉及很多方面，是全社会都共同关注的问题，发动全社会的力量关注建筑施工安全能有效地避免建筑施工安全事故的发生。为此，《安全生产法》规定，任何

单位或者个人对事故隐患或者安全生产违法行为，均有权向负有安全生产监督管理职责的部门报告或者举报；居民委员会、村民委员会发现其所在区域内的生产经营单位存在事故隐患或者安全生产违法行为时，应当向当地人民政府或者有关部门报告；县级以上各级人民政府及其有关部门对报告重大事故隐患或者举报安全生产违法行为的有功人员，给予奖励。

### （九）建筑施工安全责任追究制度

《安全生产法》(2002 年版)第 13 条规定，国家实行生产安全事故责任追究制度，依照本法和有关法律、法规的规定，追究生产安全事故责任人员的法律责任。《生产安全事故报告和调查处理条例》第五章专门就事故责任追究问题做出了具体规定。

《生产安全事故报告和调查处理条例》规定，对责任事故的责任者依法追究法律责任。无论是事故发生单位还是有关人民政府、安全生产监督管理部门、负有安全生产监督管理职责的有关部门及其有关人员，凡是实施了《生产安全事故报告和调查处理条例》规定的违法行为的，都要对其实施责任追究。依照《生产安全事故报告和调查处理条例》的规定，实施责任追究的不仅是未履行法定义务、实施了违法行为并造成危害后果的责任者，而且必须是法律、行政法规明文规定的应当给予法律制裁的责任者。法律规定了以下 4 种责任主体：

#### 1. 事故发生单位

《安全生产法》规定，生产经营单位是生产经营活动的主体，依法应当履行加强管理、确保安全生产的义务；因其违法行为造成事故的，应当承担相应的法律责任。《生产安全事故报告和调查处理条例》规定，生产经营单位发生生产安全事故后，负有报告、救援和接受调查的义务。《建筑法》第 45 条规定，施工现场安全由建筑施工企业负责。实行施工总承包的，由总承包单位负责。分包单位向总承包单位负责，服从总承包单位对施工现场的安全生产管理。

#### 2. 事故发生单位的有关人员

《生产安全事故报告和调查处理条例》规定，不仅要追究事故发生单位的责任，还要对其有关人员实行责任追究。事故发生单位有关人员包括负有责任的主要负责人、直接负责人的主管人员和其他直接责任人员。“主要负责人”包括企业法定代表人、实际控制人等对生产经营活动负有全面领导责任、有主要决策指挥权的负责人；“直接负责的主管人员”包括负有直接领导、管理责任的有关负责人、安全管理机构的负责人和管理人员；“其他直接责任人员”包括负有直接责任的从业人员和其他人员。

《建筑法》第 44 条规定，建筑施工企业的法定代表人对本企业的安全生产负责。《建设工程安全生产管理条例》第 21 条规定，施工单位主要负责人依法对本单位的安全生产工作全面负责；施工单位的项目负责人应当由取得相应执业资格的人员担任，对建设工

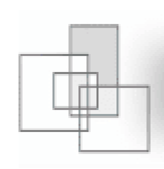
程项目的安全施工负责。

**3. 有关政府、部门工作人员**

《生产安全事故报告和调查处理条例》规定，有关地方政府、安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门实施违法行为，对其直接负责任的主管人员和其他直接责任人员予以追究。“直接负责的主管人员”包括负有责任的有关地方政府的领导人、安全生产监督管理部门和有关部门的负责人。“其他直接责任人员”包括负有责任的行政机关内设机构的负责人和其他工作人员。

**4. 中介机构及其相关人员**

《生产安全事故报告和调查处理条例》规定，对发生事故的单位提供虚假证明的中介机构及其相关人员实行责任追究。



## 案例 3-2

### 因效益不好，公司要人员要调整，能否随意减少安全管理人员

某建筑工程公司因效益不好，公司领导决定进行改革，减负增效。经研究将公司安全部撤销，安全管理人员 8 人中，4 人下岗，4 人转岗，原安全部承担的工作转由工会中的两人负责。由于公司领导撤销安全部门，整个公司的安全工作仅仅由两名负责工会工作的人兼任，致使该公司上下对安全生产工作普遍不重视，安全生产管理混乱，经常发生人员伤亡事故。

**案例解析**

“安全第一，预防为主”是生产经营单位必须遵守的原则。安全生产是不可能自然出现的，必须有人管，有人负责。在发生的诸多事故中，生产经营单位没有安全生产管理机构和安全生产管理人员，是其中很重要的一个原因。

《安全生产法》明确规定：“矿山、建筑施工单位和危险物品的生产、经营、储存单位，应当设置安全生产管理机构或者配备专职安全生产管理人员。”这样规定，对于提高生产经营单位对安全生产的重视程度，健全生产经营单位安全生产管理机构和管理人员，具有重要意义。本案中，建筑公司领导撤销安全生产管理机构，违反安全生产法的上述规定，应当承担相应的法律责任。

本案中建筑公司出现的情况是很常见的，建筑施工单位本来就是事故多发，危险性较大，生产安全问题比较突出的领域，更应当将安全生产放在首要位置来抓，否则难免出现安全问题甚至发生事故。

END

# 第三节　建筑施工安全法律责任

因违反建筑施工法律法规而应承担的法律责任包括民事责任、行政责任和刑事责任。[①]

## 一、建筑施工安全的民事法律责任

建筑施工企业违反《建筑法》应当承担的民事责任主要有以下几个方面：

《建筑法》第 66 条规定，建筑施工企业转让、出借资质证书或者以其他方式允许他人以本企业的名义承揽工程的，对因该项承揽工程不符合规定的质量标准造成的损失，建筑施工企业与使用本企业名义的单位或者个人承担连带赔偿责任。

《建筑法》第 67 条规定，承包单位将承包的工程转包的，或者违反本法规定进行分包的，对因转包工程或者违法分包的工程不符合规定的质量标准造成的损失，接受转包或者分包的单位承担连带赔偿责任。

《建筑法》第 69 条规定，工程监理单位与建设单位或者建筑施工企业串通，弄虚作假、降低工程质量，造成损失的，承担连带赔偿责任。

《建筑法》第 70 条规定，涉及建筑主体或者承重结构变动的装修工程擅自施工，造成损失的，承担赔偿责任。

《建筑法》第 73 条规定，建筑设计单位不按照建筑工程质量、安全标准进行设计，造成损失的，承担赔偿责任。

《建筑法》第 74 条规定，建筑施工企业在施工中偷工减料的，使用不合格的建筑材料、建筑构配件和设备，或者有其他不按照工程设计图纸或者施工技术标准施工的行为，造成建筑工程质量不符合规定的质量标准的，负责返工、修理，并赔偿因此造成的损失。

《建筑法》第 75 条规定，建筑施工企业违反本法规定，不履行保修义务或者拖延履行保修义务的，应当对在保修期内因屋顶、墙面渗漏、开裂等质量缺陷造成的损失，承担赔偿责任。

《建筑法》第 79 条规定，负责颁发建筑工程许可证的部门及其工作人员对不符合施工条件的建筑工程颁发施工许可证的，负责工程质量监督检查或者竣工验收的部门及其工作人员对不合格的建筑工程出具质量合格文件或者按合格工程验收，造成损失的，由该部门承担相应的赔偿责任。

---

① 吴国雄、杜泽飞等：《监理工程师在建筑施工安全生产中的法律责任浅析》，《建设监理》2008 年第 10 期，第 43 页。

《建筑法》第80条规定，在建筑物的合理使用寿命内，因建筑工程质量不合格受到损害的，有权向责任者要求赔偿。责任者包括勘察、设计、施工、监理这些部门。

违反《建设工程安全生产管理条例》的规定，施工现场临时搭建的建筑物不符合安全使用要求；未对因建设工程施工可能造成损害的毗邻建筑物、构筑物和地下管线等采取专项防护措施的，造成损失，依法承担赔偿责任。

违反《建设工程安全生产管理条例》规定的以下四种行为，造成损失的，依法承担赔偿责任：安全防护用具、机械设备、施工机具及配件在进入施工现场前未经查验或者查验不合格即投入使用的；使用未经验收或者验收不合格的施工起重机械和整体提升脚手架、模板等自升式架设设施的；委托不具有相应资质的单位承担施工现场安装、拆卸施工起重机械和整体提升脚手架、模板等自升式架设设施的；在施工组织设计中未编制安全技术措施、施工现场临时用电方案或者专项施工方案的。

## 二、建筑施工安全的行政法律责任

《建筑法》《建设工程安全生产管理条例》和《建设工程质量管理条例》等对建筑施工安全违法行为的行政法律责任进行了明确的规定。

**1.《建筑法》规定的建筑施工安全违法行为的行政法律责任**

在工程发包与承包中索贿、受贿、行贿，不构成犯罪的，分别处以罚款、没收贿赂的财物，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予处分。

违反《建筑法》的规定，对不具备相应资质等级条件的单位颁发该等级资质证书的，由其上级机关责令收回所发的资质证书，对直接负责的主管人员和其他直接负责人员给予行政处分。

负责颁发建筑工程许可证的部门及其工作人员对不符合施工条件的建筑工程颁发施工许可证的，负责工程质量监督检查或者竣工验收的部门及其工作人员对不合格的建筑工程出具质量合格文件或者按合格工程验收的，由上级机关责令改正，对责任人员给予行政处分。

**2.《建设工程安全生产管理条例》规定的建筑施工安全违法行为的行政法律责任**

县级以上人民政府建设行政主管部门或者其他有关行政管理部门的工作人员，有下列行为之一的，给予降级或者撤职的行政处分：对不具备安全生产条件的施工单位颁发资质证书的；对没有安全施工措施的建设工程颁发施工许可证的；发现违法行为不予查处的；不依法履行监督管理职责的其他行为。

建设单位未提供建设工程安全生产作业环境及安全施工措施所需费用的，责令限期改正；逾期未改正的，责令该建设工程停止施工。建设单位未将保证安全施工的措施或者拆除工程的有关资料报送有关部门备案的，责令限期改正，给予警告。

对因以下6种行为被责令停业整顿的企业，依照《中华人民共和国安全生产法》的有

关规定处以罚款：未设立安全生产管理机构、配备专职安全生产管理人员或者分部分项工程施工时无专职安全生产管理人员现场监督的；施工单位的主要负责人、项目负责人、专职安全生产管理人员、作业人员或者特种作业人员，未经安全教育培训或者经考核不合格即从事相关工作的；未在施工现场的危险部位设置明显的安全警示标志，或者未按照国家有关规定在施工现场设置消防通道、消防水源、配备消防设施和灭火器材的；未向作业人员提供安全防护用具和安全防护服装的；未按照规定在施工起重机械和整体提升脚手架、模板等自升式架设施验收合格后登记的；使用国家明令淘汰、禁止使用的危及施工安全的工艺、设备、材料的。

施工单位挪用列入建设工程概算的安全生产作业环境及安全施工措施所需费用的，责令限期改正，处挪用费用20%以上50%以下的罚款。

违反《建设工程安全生产管理条例》的规定的以下5种行为的，责令停业整顿，并处5万元以上10万元以下的罚款：施工前未对有关安全施工的技术要求作出详细说明的；未根据不同施工阶段和周围环境及季节、气候的变化，在施工现场采取相应的安全施工措施，或者在城市市区内的建设工程的施工现场未实行封闭围挡的；在尚未竣工的建筑物内设置员工集体宿舍的；施工现场临时搭建的建筑物不符合安全使用要求的；未对因建设工程施工可能造成损害的毗邻建筑物、构筑物和地下管线等采取专项防护措施的。

违反《建设工程安全生产管理条例》规定的以下4种行为的，责令停业整顿，并处10万元以上30万元以下的罚款：安全防护用具、机械设备、施工机具及配件在进入施工现场前未经查验或者查验不合格即投入使用的；使用未经验收或者验收不合格的施工起重机械和整体提升脚手架、模板等自升式架设设施的；委托不具有相应资质的单位承担施工现场安装、拆卸施工起重机械和整体提升脚手架、模板等自升式架设设施的；在施工组织设计中未编制安全技术措施、施工现场临时用电方案或者专项施工方案的。

施工单位的主要负责人、项目负责人未履行安全生产管理职责的，责令限期改正；逾期未改正的，责令施工单位停业整顿；施工单位的主要负责人、项目负责人有违法行为，尚不够刑事处罚的，处2万元以上20万元以下的罚款或者按照管理权限给予撤职处分；自刑罚执行完毕或者受处分之日起，5年内不得担任任何施工单位的主要负责人、项目负责人。

施工单位取得资质证书后，降低安全生产条件的，责令限期改正；经整改仍未达到与其资质等级相适应的安全生产条件的，责令停业整顿，降低其资质等级直至吊销资质证书。

**3.《建设工程质量管理条例》规定的建筑施工安全违法行为的行政法律责任**

施工单位超越本单位资质等级承揽工程的，责令停止违法行为，对施工单位处工程合同价款2%以上4%以下的罚款，可以责令停业整顿，降低资质等级；情节严重的，吊销资质证书；有违法所得的，予以没收。未取得资质证书承揽工程的，予以取缔，依照前款

规定处以罚款;有违法所得的,予以没收。以欺骗手段取得资质证书承揽工程的,吊销资质证书,依照本条第 1 款规定处以罚款;有违法所得的,予以没收。

施工单位允许其他单位或者个人以本单位名义承揽工程的,责令改正,没收违法所得,对施工单位处工程合同价款 2%以上 4%以下的罚款;可以责令停业整顿,降低资质等级;情节严重的,吊销资质证书。

承包单位将承包的工程转包或者违法分包的,责令改正,没收违法所得,对施工单位处工程合同价款 0.5%以上 1%以下的罚款;可以责令停业整顿,降低资质等级;情节严重的,吊销资质证书。

施工单位在施工中偷工减料的,使用不合格的建筑材料、建筑构配件和设备的,或者有不按照工程设计图纸或者施工技术标准施工的其他行为的,责令改正,处工程合同价款 2%以上 4%以下的罚款;造成建设工程质量不符合规定的质量标准的,负责返工、修理,并赔偿因此造成的损失;情节严重的,责令停业整顿,降低资质等级或者吊销资质证书。

施工单位未对建筑材料、建筑构配件、设备和商品混凝土进行检验,或者未对涉及结构安全的试块、试件以及有关材料取样检测的,责令改正,处 10 万元以上 20 万元以下的罚款;情节严重的,责令停业整顿,降低资质等级或者吊销资质证书;造成损失的,依法承担赔偿责任。

施工单位不履行保修义务或者拖延履行保修义务的,责令改正,处 10 万元以上 20 万元以下的罚款,并对在保修期内因质量缺陷造成的损失承担赔偿责任。

## 三、建筑施工安全的刑事法律责任

《安全生产法》《安全生产管理条例》《建筑法》《建设工程安全生产管理条例》和《建设工程质量管理条例》等对建筑施工过程中违反《刑法》行为的法律责任进行了明确的规定。

### 1.《安全生产法》规定的建筑施工安全的刑事法律责任

负有安全生产监督管理职责的部门的工作人员,有下列行为之一,构成犯罪的,依照《刑法》有关规定追究刑事责任:对不符合法定安全生产条件的涉及安全生产的事项予以批准或者验收通过的;发现未依法取得批准、验收的单位擅自从事有关活动或者接到举报后不予取缔或者不依法予以处理的;对已经依法取得批准的单位不履行监督管理职责,发现其不再具备安全生产条件而不撤销原批准或者发现安全生产违法行为不予查处的。

生产经营单位的主要负责人未履行本法规定的安全生产管理职责的,责令限期改正;逾期未改正的,责令生产经营单位停产停业整顿。生产经营单位的主要负责人有前款违法行为,导致发生生产安全事故,构成犯罪的,依照《刑法》有关规定追究刑事责任;

生产经营单位的主要负责人依照前款规定受刑事处罚或者撤职处分的，自刑罚执行完毕或者受处分之日起5年内不得担任任何生产经营单位的主要负责人。

生产经营单位有下列行为之一的，造成严重后果，构成犯罪的，依照《刑法》有关规定追究刑事责任：矿山建设项目或者用于生产、储存危险物品的建设项目没有安全设施设计或者安全设施设计未按照规定报经有关部门审查同意的；矿山建设项目或者用于生产、储存危险物品的建设项目的施工单位未按照批准的安全设施设计施工的；矿山建设项目或者用于生产、储存危险物品的建设项目竣工投入生产或者使用前，安全设施未经验收合格的；未在有较大危险因素的生产经营场所和有关设施、设备上设置明显的安全警示标志的。

安全设备的安装、使用、检测、改造和报废不符合国家标准或者行业标准的；未对安全设备进行经常性维护、保养和定期检测的；未为从业人员提供符合国家标准或者行业标准的劳动防护用品的；特种设备以及危险物品的容器、运输工具未经取得专业资质的机构检测、检验合格，取得安全使用证或者安全标志，投入使用的；使用国家明令淘汰、禁止使用的危及生产安全的工艺、设备的。

生产经营单位有下列行为之一，造成严重后果，构成犯罪的，依照《刑法》有关规定追究刑事责任：生产、经营、储存、使用危险物品，未建立专门安全管理制度、未采取可靠的安全措施或者不接受有关主管部门依法实施的监督管理的；对重大危险源未登记建档，或者未进行评估、监控，或者未制定应急预案的；进行爆破、吊装等危险作业，未安排专门管理人员进行现场安全管理的。

生产经营单位的从业人员不服从管理，违反安全生产规章制度或者操作规程，造成重大事故，构成犯罪的，依照《刑法》有关规定追究刑事责任。

生产经营单位主要负责人在本单位发生重大生产安全事故时，不立即组织抢救或者在事故调查处理期间擅离职守或者逃匿，构成犯罪的，依照《刑法》有关规定追究刑事责任。生产经营单位主要负责人对生产安全事故隐瞒不报、谎报或者拖延不报的，依照前款规定处罚。

有关地方人民政府、负有安全生产监督管理职责的部门，对生产安全事故隐瞒不报、谎报或者拖延不报，构成犯罪的，依照《刑法》有关规定追究刑事责任。

**2.《生产安全事故报告和调查处理条例》规定的建筑施工安全的刑事法律责任**

事故发生单位主要负责人有下列行为之一，构成犯罪的，依法追究刑事责任：不立即组织事故抢救的；迟报或者漏报事故的；在事故调查处理期间擅离职守的。

事故发生单位及其有关人员有下列行为之一，构成犯罪的，依法追究刑事责任：谎报或者瞒报事故的；伪造或者故意破坏事故现场的；转移、隐匿资金、财产，或者销毁有关证据、资料的；拒绝接受调查或者拒绝提供有关情况和资料的；在事故调查中作伪证或者指使他人作伪证的；事故发生后逃匿的。

事故发生单位主要负责人未依法履行安全生产管理职责，导致事故发生，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

事故发生单位对事故发生负有责任，事故发生单位主要负责人受到刑事处罚或者撤职处分的，自刑罚执行完毕或者受处分之日起，5年内不得担任任何生产经营单位的主要负责人；为发生事故的单位提供虚假证明的中介机构，由有关部门依法暂扣或者吊销其有关证照及其相关人员的执业资格；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**3.《建筑法》规定的建筑施工安全的刑事法律责任**

以欺骗手段取得资质证书，构成犯罪的，依法追究刑事责任；工程监理单位与建设单位或者建筑施工企业串通，弄虚作假、降低工程质量，构成犯罪的，依法追究刑事责任；违反《建筑法》规定，涉及建筑主体或者承重结构变动的装修工程擅自施工，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

建筑施工企业违反《建筑法》规定，对建筑安全事故隐患不采取措施予以消除，构成犯罪的，依法追究刑事责任。建筑施工企业的管理人员违章指挥、强令职工冒险作业，因而发生重大伤亡事故或者造成其他严重后果的，依法追究刑事责任。

建设单位违反《建筑法》规定，要求建筑设计单位或者建筑施工企业违反建筑工程质量、安全标准，降低工程质量，构成犯罪的，依法追究刑事责任；建筑设计单位不按照建筑工程质量、安全标准进行设计，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

建筑施工企业在施工中偷工减料的，使用不合格的建筑材料、建筑构配件和设备的，或者有其他不按照工程设计图纸或者施工技术标准施工的行为，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

负责颁发建筑工程许可证的部门及其工作人员对不符合施工条件的建筑工程颁发施工许可证的，负责工程质量监督检查或者竣工验收的部门及其工作人员对不合格的建筑工程出具质量合格文件或者按合格工程验收，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**4.《建设工程安全生产管理条例》规定的建筑施工安全的刑事法律责任**

违反《建设工程安全生产管理条例》的规定，县级以上人民政府建设行政主管部门或者其他有关行政管理部门的工作人员，有下列行为之一，构成犯罪的，依照《刑法》有关规定追究刑事责任：对不具备安全生产条件的施工单位颁发资质证书的；对没有安全施工措施的建设工程颁发施工许可证的；发现违法行为不予查处的；不依法履行监督管理职责的其他行为。

施工起重机械和整体提升脚手架、模板等自升式架设设施安装、拆卸单位有前款规定的未编制拆装方案、制定安全施工措施；未出具自检合格证明或者出具虚假证明，经有关部门或者单位职工提出后，对事故隐患仍不采取措施，因而发生重大伤亡事故或者造成其他严重后果，构成犯罪的，对直接责任人员，依照《刑法》有关规定追究刑事责任。

责令停业整顿，造成重大安全事故，构成犯罪的，对直接责任人员，依照《刑法》有关

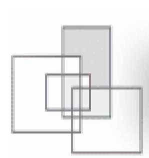
规定追究刑事责任：未设立安全生产管理机构、配备专职安全生产管理人员或者分部分项工程施工时无专职安全生产管理人员现场监督的；施工单位的主要负责人、项目负责人、专职安全生产管理人员、作业人员或者特种作业人员，未经安全教育培训或者经考核不合格即从事相关工作的；未在施工现场的危险部位设置明显的安全警示标志，或者未按照国家有关规定在施工现场设置消防通道、消防水源、配备消防设施和灭火器材的；未向作业人员提供安全防护用具和安全防护服装的；未按照规定在施工起重机械和整体提升脚手架、模板等自升式架设设施验收合格后登记的；使用国家明令淘汰、禁止使用的危及施工安全的工艺、设备、材料的。

违反《建设工程安全生产管理条例》的规定，造成重大安全事故，构成犯罪的，对直接责任人员，依照《刑法》有关规定追究刑事责任：施工前未对有关安全施工的技术要求作出详细说明的；未根据不同施工阶段和周围环境及季节、气候的变化，在施工现场采取相应的安全施工措施，或者在城市市区内的建设工程的施工现场未实行封闭围挡的；在尚未竣工的建筑物内设置员工集体宿舍的；施工现场临时搭建的建筑物不符合安全使用要求的；未对因建设工程施工可能造成损害的毗邻建筑物、构筑物和地下管线等采取专项防护措施的。

违反《建设工程安全生产管理条例》的规定，施工单位的主要负责人、项目负责人未履行安全生产管理职责，造成重大安全事故、重大伤亡事故或者其他严重后果，构成犯罪的，依照《刑法》有关规定追究刑事责任；作业人员不服管理、违反规章制度和操作规程冒险作业造成重大伤亡事故或者其他严重后果，构成犯罪的，依照《刑法》有关规定追究刑事责任。自刑罚执行完毕或者受处分之日起，5 年内不得担任任何施工单位的主要负责人、项目负责人。

**5.《建设工程质量管理条例》规定的建筑施工安全的刑事法律责任**

建设单位、设计单位、施工单位、工程监理单位违反国家规定，降低工程质量标准，造成重大安全事故，构成犯罪的，对直接责任人员依法追究刑事责任。建设、勘察、设计、施工、工程监理单位的工作人员因调动工作、退休等原因离开该单位后，被发现在该单位工作期间违反国家有关建设工程质量管理规定，造成重大工程质量事故的，仍应当依法追究法律责任。



## 案例 3-3

### 建设单位违反报建程序、逃避监督管理，私下发包应如何进行责任定性？

永州市某综合楼工程建筑面积 4000 平方米，砖混结构，共 8 层。建设单位未经报建、招标及施工许可手续，以合作开发名义将工程以包工包料方式发包给无施工资质的

某建筑公司，并于 2005 年 2 月 8 日开工。该工程楼板为预应力空心预制板，采用了物料提升机垂直运输，然后由人力将板抬运到安装位置。2005 年 8 月 5 日，该工程主体已进入第 5 层且已安装完 3 层楼板，当准备安装第 4 层楼板时，由 8 人自提升机吊篮内抬板，此时突然吊篮从 5 层高度处坠落，造成 4 人死亡、3 人重伤、1 人轻伤的重大事故。

那么建设单位违反报建程序、逃避监督管理，私下发包应如何进行责任定性？

**案例解析**

1. 事故主要原因

建设单位违反报建程序是导致发生事故的重要原因。

建设单位违反《建筑法》规定，在工程承发包和施工过程中，不办理报建、招标、监理及施工许可手续，逃避监督管理，私下发包给不具备企业资质、无管理能力、对物料提升机设备也不懂的施工队伍，致使违反规定，无知蛮干，最终导致事故发生。

2. 事故性质

本次事故是一起严重的责任事故。建设单位违反建设工程管理程序私自包给不具备资格的队伍施工；施工队伍管理混乱，违章指挥；作业人员未经培训无上岗证违章作业；物料提升机设备未经鉴定存在隐患，安全装置又不齐全，致使施工中发生重大事故。

3. 主要责任

某建筑公司施工负责人违章指挥导致事故发生应负违章指挥责任；建设单位违法分包和施工单位主要负责人管理失控应负主要管理责任。

END



## 实训练习

**单选题**

1.《建筑法》规定，大型建筑工程或结构复杂的建筑工程，可以由 2 个以上的承包单位联合共同承包。共同承包的各方对承包合同的履行(　　)。

A. 独立承担各自的责任　　B. 承担连带责任

C. 不承担责任　　D. 承担适当的责任

2. 根据《建设工程安全生产管理条例》，建设工程安全生产管理坚持(　　)的方针。

A. 预防第一、安全为主　　B. 改正第一、罚款为主

C. 安全第一、预防为主　　D. 罚款第一、改正为主

3. (　　)应当建立健全劳动安全生产教育培训制度，加强对职工安全生产的教育培训；未经安全生产教育培训的人员，不得上岗作业。

A. 建筑施工企业　　B. 监理单位

C. 设计单位　　D. 建设单位

# 第四章
# 消防安全法规



## 学习目的

1. 了解消防安全法规的总体框架；
2. 熟练掌握消防安全法规体系、法律制度和法律责任；
3. 了解消防安全法规的历史发展和消防安全法规的特点。

## 引导案例

2009 年 1 月 31 日 23 时 55 分，位于福建省长乐市吴航街道郑和小区的拉丁酒吧发生火灾，事发时在场人员约 300 余人，过火面积约 30 平方米。事故造成 44 人死亡、59 人受伤。直接原因为该俱乐部演职人员使用自制礼花弹手枪发射礼花弹，引燃天花板的聚氨酯泡沫所致。该起事故发生在公众聚集场所，伤亡惨重，教训深刻。

在酒吧等娱乐场所发生消防事故时，如何逃生？

**案例解析**

（1）逃生时必须冷静。由于酒吧、歌舞厅一般都在晚上营业，并且进出顾客随意性大、密度很高，加上灯光暗淡，失火时容易造成人员拥挤，在混乱中容易发生挤伤踩伤事故。因此，只有保持清醒的头脑，明辨安全出口方向和采取一些紧急避险措施，才能掌握主动，减少人员伤亡。

（2）寻找多种逃生法。在发生火灾时，首先应该想到通过安全出口迅速逃生；对于设在 2 层至 3 层的酒吧、舞厅，可用手抓住窗台往下滑，以尽量缩小高度，且让双脚先着地；设在高层楼房中的酒吧、歌舞厅发生火灾时，首先应选择疏散通道和疏散楼梯、屋顶和阳台逃生。一旦上述逃生之路被火焰和浓烟封住时，应该选择下水管道和窗户进行逃生。

（3）寻避难场所待救。设在高层建筑中的酒吧、歌舞厅发生火灾，且逃生通道被大火和浓烟堵截，又一时找不到辅助救生设施时，被困人员只有暂时逃向火势较轻的地方，向窗外发出救援信号，等待消防人员营救。

(4) 逃生路上防中毒。由于酒吧、歌舞厅四壁和顶部有大量的塑料、纤维等装饰物,一旦发生火灾,将会产生有毒气体。因此,在逃生过程中,应尽量避免大声呼喊,防止烟雾进入口腔。应采取用水打湿衣服捂住口腔和鼻孔的方法,若一时找不到水时,可用饮料来打湿衣服,并采用低姿行走或匍匐爬行的方法,以减少烟气对人体的伤害。

此外,还应互相救助逃生。

END

# 第一节 消防安全法律法规体系

消防安全法律法规体系是我国法律体系中非常重要的有机组成之一,是我国公安消防机关有效依法履行职责的依据,对避免重大灾难性事故的发生和有效地维护社会公共秩序都有很大的帮助,也有利于对广大人民群众的财产和生命安全进行有效有力保护。

## 一、消防安全法规概述

### (一) 消防法的概念



**小贴士**

“消防”一词,是在我国清代光绪年间才出现的。中国历史上一般将同火灾做斗争称为“火政”或“火禁”。

END

20 世纪初,“消防”一词从日本引进我国时,曾泛指消灭与预防火灾、水灾等灾害,在 20 年代前后仍称为“消防火灾水患”或“消除水火灾害”。在相当长的时间内,同火灾做斗争则称之为“消防火灾”。后来,约定俗称,“消防”一词才具有现在的“火灾消防”的特定含义。

消防法是为了预防火灾和减少火灾危害,加强应急救援工作,保护人身、财产安全,维护公共安全所制定的法律规范。

### (二) 消防法的立法宗旨

**1. 预防火灾和减少火灾危害**

对于火灾,在我国古代,人们就总结出“防为上,救次之,戒为下”的经验。随着社会的不断发展,在社会财富日益增多的同时,导致发生火灾的危险性也在增多,火灾的危害性也越来越大。实践证明,随着社会和经济的发展,消防工作的重要性就越来越突出。“预防火灾和减少火灾的危害”是对消防立法意义的总体概括,包括了两层含义:一是做

好预防火灾的各项工作，防止发生火灾；二是一旦发生火灾，就应当及时、有效地进行扑救，减少火灾的危害。

**2. 保护公民人身、公共财产和公民财产的安全，维护公共安全**

人身安全和财产安全是受火灾直接危害的两个方面，甚至会造成无法弥补和不可估量的损失。所以，保护公民人身、公共财产和公民财产的安全，维护公共安全，是消防立法应起的重要作用和所要达到的目的之一。

应当引起注意，本立法宗旨在表述上，将“保护公民人身”安全写在了第一位，不仅是简单的文字调整，而是以法律的形式体现了人的生命健康安全第一宝贵，在火灾预防上要把保护公民人身安全放在第一位，在火灾扑救中要坚持救人第一的指导思想。

**3. 保障社会主义现代化建设的顺利进行**

这是消防工作的历史性责任。集中力量进行社会主义现代化建设，是我国宪法确定的在今后相当长的历史时期内国家的根本任务。改革开放以来，在党的正确方针、路线的指引下，我国的经济建设取得了令世人瞩目的成就，国家日益繁荣昌盛，人民的物质和文化生活水平显著提高。

与此同时，随着经济和社会的迅速发展，各种新项目、新材料、新工艺的大量开发和应用，用火、用电、用气范围的日益扩大，导致可能发生火灾的因素越来越多。特别是近几年来，一些恶性火灾时有发生，造成人员伤亡惨重、财产损失巨大，在一定程度上影响了经济发展、社会安定。所以，消防工作直接关系到经济建设能否顺利进行，是一项关系社会和经济发展的重要安全保障工作，必须大力加强，才能保障社会主义现代化建设的顺利进行。

### （三）消防安全法规的特点

**1. 消防安全法规是部门法**

法律依其调整对象不同，分为若干个各自独立存在的法律部门。消防安全法规是关于消防安全方面的法律，主要是为了预防火灾和减少火灾危害，加强应急救援工作，保护人身、财产安全，维护公共安全而制定的，以消防活动为调整对象，并以此与其他法律部门相区别，因而是一个法律部门。

**2. 消防安全法规是法定机关制定的**

法律根据制定机关的不同分为不同的位阶，消防安全法规根据制定机关的不同而呈现不同的法律位阶。

**3. 消防安全法规是法律规范**

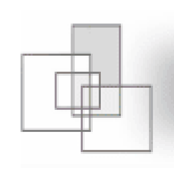
依据权利、义务的刚性程度，可分为强制性规范和任意性规范。所谓强制性规范是指必须依照法律适用、不能以个人意志予以变更和排除适用的规范。任意性规范则允许主体变更、选择适用或者排除该规范的适用。消防安全法规是在我国境内从事各种活动

的所有主体必须遵守的强制性规范。

### （四）消防安全法规的体系

消防安全法规体系，是指把已经制定和需要制定的消防安全相关的消防安全法律、消防安全行政法规、消防安全部门规章、消防安全地方性法规和消防安全地方性规章衔接起来，形成一个相互联系、相互协调的完整统一的消防安全法律框架结构。

消防安全体系按照法律调整的社会关系、调整方法和手段以及调整的对象的不同可分为：消防安全法律、消防安全行政法规、消防安全部门规章、地方性消防安全法规和地方性消防安全规章以及技术规范。



### 案例 4-1

**对于消防全生产主体责任落实不到位的怎么处罚？**

2013 年 4 月 14 日 5 时 40 分许，襄阳市前进路 158 号襄阳××网络会所（以下简称××网吧）包房区东南侧包房一的吊顶内因电气线路短路引起电线的绝缘层等可燃物发生缓慢燃烧，烟气通过吊顶内的孔洞向××网吧西侧各房间蔓延。火灾导致在酒店住宿或娱乐的人员共 14 人死亡（其中，3 人跳楼当场死亡，7 人窒息死亡，4 人在医院经抢救无效死亡）、47 人受伤，直接经济损失达 1051.78 万元。

那么对于消防全生产主体责任落实不到位的怎么处罚？

**案例解析**

××网吧安全生产主体责任落实不到位。××网吧消防安全制度、用火用电操作规程及灭火和应急疏散预案缺失；违章搭建、违规使用装修材料，存在重大火灾隐患；消防安全责任不明确，日常管理不到位。

××网吧对事故发生负有主要责任。××网吧法定代表人徐苏、合伙人陈云、时任店长彭晨对事故发生负有主要领导责任，当班网管程潜、收银员李杨对事故发生负有直接责任。应当按照《消防法》《安全生产法》《刑法》等法律规范承担法律责任。

END

## 第二节　消防安全法律制度

消防工作事关人民群众的生命财产安全，事关经济发展和社会稳定大局，责任重于泰山。我国《消防法》《安全生产法》和《国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定》等法律、行政法规对消防安全制度做了详细的规定。

## 一、我国消防安全的指导方针

《消防法》第 2 条规定了消防工作的指导方针“消防工作贯彻预防为主、防消结合的方针”。这个方针准确和科学地表达了“防”和“消”的关系，正确地反映了同火灾做斗争的基本规律。

所谓预防为主，就是不论在指导思想上还是在具体行动上，都要把火灾的预防工作放在首位，贯彻落实各项防火行政措施、技术措施和组织措施，切实有效地防止火灾的发生。同时，由于消防安全工作涉及千家万户以及每个公民个人的切身利益，所以我们贯彻预防为主的方针，就必须在工作中动员和依靠人民群众，宣传和教育群众，使消防工作建立在坚实的群众基础之上。

所谓防消结合，是指同火灾做斗争的两个基本手段——预防和扑救两者必须有机地结合起来。也就是在做好防火工作的同时，要积极做好各项灭火准备工作，以便一旦发生火灾时能够迅速有效地予以扑救，最大限度地减少火灾损失，减少人员伤亡，有效地保护公民生命、国家和公民财产的安全。

贯彻“预防为主，防消结合”的方针，就是要把火灾预防工作放在消防安全工作的首位，同时也应把消防组织的建设和消防站、消防给水、消防通信等消防设施的建设放在重要位置，真正把火灾预防和火灾扑救有机地结合起来，不偏废任何一个。防是消的先决条件，是做事故发生前的工作，防火工作做好了，就可以不发生或少发生火灾事故；消是防的补救措施，是做事故发生后的工作，目的在于减少火灾损失和人员伤亡。

防和消是达到消防安全的两种手段，二者相互联系，互相渗透，防中有消，消中有防，将火灾预防和火灾扑救有机地结合起来，最大限度地保护人身、财产安全，维护公共安全，促进社会和谐。

## 二、消防安全法律制度

为了保证生产活动的顺利进行，《安全生产法》《消防法》《消防法实施细则》等法律法规规定了消防安全责任制度、消防安全教育培训制度、消防安全工作考评和奖惩制度、防火巡查检查制度、公安机关消防机构消防监督检查制度、火灾隐患整改制度、消防档案制度、火灾公众责任保险制度。

### （一）消防安全责任制度

全面实行消防安全责任制，是《消防法》赋予各级政府和社会各单位的重要职责，是我国加强消防安全管理的一项基本制度。具体地讲，消防安全工作应贯彻预防为主、防消结合的方针，按照政府统一领导、部门依法监管、单位全面负责、公民积极参与的原则，层层实行消防安全责任制，建立健全社会化的消防工作网络。

消防安全渗透在人们生产、生活的各个方面，实践证明，各级政府、政府各部门、各行各业以及每个人在消防安全方面各尽其责，实行防火安全责任制，建立健全社会化的消防工作网络，有利于增强全社会的消防安全意识，有利于调动各部门、各单位和广大群众提高消防安全工作的积极性，有利于进一步提高全社会整体抗御火灾的能力。

**1. 各级政府应履行的消防安全职责**

（1）领导本行政区域内的消防工作，切实将消防工作纳入国民经济和社会发展计划，保障消防工作与经济建设和社会发展相协调。要将消防工作列入政府工作重要议事日程，定期研究部署，协调解决消防安全重大问题，督促检查本级人民政府有关部门和下级人民政府履行消防工作职责。认真抓好城市公共消防基础设施和消防装备建设。切实把城市消防安全布局、消防站、消防供水、消防通信、消防车通道、消防装备等内容的消防规划纳入城市总体规划（城市总体规划，主要包括城市的性质，发展目标和发展规模，城市主要建设标准和定额指标，城市建设用地布局、功能分区和各项建设的总体部署和各项专业规划、近期建设计划等），并负责组织有关主管部门实施。

各级政府必须要把消防规划作为城市总体规划的重要组成部分，把消防规划是否合理，作为衡量一个城市总体规划是否合理的重要标志之一。公共消防设施、消防装备不足或者不适应实际需要的，应当增建、改建、配置或者进行技术改造。

（2）认真贯彻国家和省的消防法律、法规以及上级的指示、规定，结合实际，制定本地区消防安全管理措施和办法，定期研究部署消防安全工作，总结、推广消防安全工作先进经验。定期听取公安消防部门的工作汇报，研究解决消防工作中的重大问题，并适时组织消防安全大检查，督促消除重大火灾隐患。及时研究和协调解决本地区的重大火灾隐患。对公安消防机构报请责令停产停业或协调解决的重大火灾隐患，应及时依法作出决定或协调解决。

（3）组织开展经常性的消防安全宣传教育，教育行政主管部门要将消防教育列入国民教育计划，学校及其他教育机构要将消防知识纳入有关教育课程。司法、劳动和社会保障、科技行政部门要将消防法规和消防知识列入普法、培训和科普工作的内容。新闻、出版、广播、电影、电视等有关单位及其主管部门要开展消防公益宣传。公安消防机构要面向单位和社区、农村，开展消防法制和消防安全知识的宣传教育，增强公民的消防安全意识和消防法制观念。

（4）根据经济和社会发展的需要，建立多种形式的消防组织，抓好消防组织建设，增强扑救火灾的能力。建立特大火灾事故的应急救援机制。要针对高层、地下建筑和易燃易爆危险物品可能发生的对公共安全造成重大影响的火灾隐患，组织制定应急预案并进行演练，提高城市处置特大火灾事故的能力。

（5）扑救重特大火灾时，负责领导火场指挥和组织有关单位，调集所需物资，保障灭火需要。发生火灾事故，要按照事故原因未查清不放过、责任人员未处理不放过、整改措

施未落实不放过、有关人员未受到教育不放过的原则，调查火灾事故，查明火灾原因，严肃追究有关人员的责任。发生重特大火灾事故后，要及时公开火灾的基本情况、损失、原因、教训和处理结果；组织媒体进行客观、准确的报道，正确把握舆论导向，教育和警示广大人民群众，增强全民的消防安全意识。

**2. 企事业单位应履行的消防安全职责**[①]

根据《消防法》规定，机关、团体、企业、事业单位的消防安全工作职责主要包括：

(1) 认真遵守消防法律、法规、规章，依法履行消防安全职责。要建立健全消防安全制度，消防安全操作规程，明确并逐级落实岗位消防安全责任制。各单位要结合本单位的实际，组织制定生产、经营、管理等各个环节的消防安全制度和安全操作程序，确定主管负责人和专兼职消防管理人员，建立并落实消防安全自我管理、自我检查、自我整改机制，总结、推广先进经验，及时消除火灾隐患，制止消防违章行为，确保本单位消防安全。

(2) 针对本单位的特点，做好本单位干部职工的消防法规和消防知识教育，开展消防宣传活动，提高本单位职工的消防安全意识和消防法制观念。加强消防宣传教育和培训，提高员工的消防安全意识和自防自救能力，做到会报火警，会扑救初起火灾，会自救逃生。营业性场所应标明疏散通道和安全出口并保障畅通。同时，向顾客宣传防火、灭火、逃生自救常识。学校、幼儿园应通过寓教于乐等形式对学生和幼儿进行消防安全常识教育。

(3) 组织防火检查，及时消除火灾隐患。要适时开展以查思想、查制度、查措施、查责任、查隐患为主要内容的防火安全检查，及时发现、纠正消防安全工作中存在的问题，使制度、措施、责任真正落到实处。

要切实抓好建筑自动消防设施的检查、维护、保养和管理，并负责做好本单位新、改、扩建和室内装饰装修以及用途变更等建筑工程的消防报审工作，严格执行公安消防部门的审批意见。

(4) 按照国家有关法律规定配置消防设施和器材、设置消防安全标志，并定期组织检测、维修，确保消防设施和器材完好有效。对这些消防设施除本单位要加强管理外，还要求定期由建筑消防设施检测、维修企业进行一次全面检测、维修、保养，确保其完好有效。

(5) 保障疏散通道、安全出口畅通，并设置符合国家规定的消防安全疏散标志。疏散通道、安全出口，是人员在火灾情况下逃生的主要途径，一旦发生火灾，能引导人员迅速疏散逃生。

(6) 组织对本单位初起火灾的扑救工作，保护火灾现场，协助公安消防机构做好火灾事故查处工作。

---

① 赵智、李泽民：《单位消防安全主体责任的立法探讨》，《消防科学与技术》2012 年第 12 期，第 1361 页。

### 3. 有关行政主管部门应履行的消防安全职责

有关行政主管部门，是指与社会消防工作直接相关的行业行政部门。根据《消防法》的规定，教育、劳动、新闻、出版、广播、电影、电视、建设等行业行政主管部门均负有消防工作职责。

（1）教育、劳动行业行政主管部门负有将消防知识纳入教学、培训内容的职责。

消防工作是一门综合性的学科，它涉及社会科学和自然科学领域，与社会学、经济学、法学、管理学、物理学、化学、材料学、建筑学、电学等学科密切相关。目前，在我国大、中、小学教程中，尚没有把相关消防科学知识纳入相关学科之中，使得学生不懂相关学科的消防知识。如建筑学专业教科书中没有消防设计内容，学生毕业到岗位后，不懂建筑消防设计，使国家的建筑设计消防技术规范不能在建筑设计中得到贯彻实施，造成了大量的人、财、物的浪费。因此，《消防法》规定，教育行业行政主管部门应将消防知识纳入教学内容，从而提高社会消防水平。

消防工作又具有较强的专业技术性，渗透到各个行业及各个工种岗位。许多火灾事故的历史经验说明，造成火灾的原因多是由于从业人员不懂消防知识、违章操作引起的。因此，《消防法》规定，劳动行业行政主管部门在进行职工职业技能培训的同时，应将消防知识纳入培训内容，以提高职工的消防安全操作技能。

（2）新闻、出版、广播、电影、电视等主管部门负有进行消防安全教育的职责和义务。新闻、出版、广播、电影、电视是社会宣传机器，做好消防安全工作是社会共同的责任。因此，《消防法》规定，新闻、出版、广播、电影、电视主管部门应尽到消防宣传教育的义务，充分利用和发挥各自的特点和优势，经常宣传消防法规和消防科学知识，报告消防工作中的先进典型经验和好人好事，披露消防工作中存在的问题，推进消防事业的发展。

（3）建设行政主管部门、建筑设计和建设单位也均负有消防工作职责。建设行政主管部门，是指各级人民政府的主管建设的职能部门。其消防工作职责是：对应经公安消防机构审核的建筑工程，而未经公安消防机构审核或者虽经审核而不合格的建筑工程，不发给建筑施工许可证。

建筑设计单位，是指专门从事建筑工程设计的企业。其消防工作职责是：必须按照国家工程建筑消防技术标准进行建筑工程设计；在进行建筑工程设计时，选用的建筑构件和建筑材料的防火性能必须符合国家或行业标准；在进行室内装修、装饰设计时，必须选用依照产品质量法的规定确定的、检验机构检验合格的不燃、难燃材料进行设计。

建设单位，是指建筑工程的所有者或建筑工程的开发商。其消防工作职责是：将建筑工程的消防设计图纸及有关资料报送公安消防机构进行审核；经公安消防机构审核的建筑工程消防设计需要变更的，报经原审的公安消防机构核准，未经核准不得变更；建筑工程竣工时，未经公安消防机构检收或虽经验收而不合格的建筑工程，不得投入使用。

**4. 消防安全重点单位应履行的消防安全职责**

按照《消防法》的规定：县级以上地方人民政府公安机关消防机构应当将发生火灾可能性较大以及发生火灾可能造成重大的人身伤亡或者财产损失的单位，确定为本行政区域内的消防安全重点单位，并由公安机关报本级人民政府备案。消防安全重点单位，除了要履行《消防法》第14条规定的一般单位都应当履行的消防工作职责外，还应履行下列消防工作职责：

（1）建立防火档案，确定消防安全重点部位，设置防火标志，实行严格管理。防火档案，是记录一个单位开展消防安全活动的历史资料，也是考察其单位开展消防活动、发生火灾时为追查火灾原因、分清责任事故、处理责任者的证明材料。防火档案的内容一般包括单位的基本情况、逐级消防安全责任人登记、各项防火安全规章制度、火灾隐患检查、整改情况、消防安全培训情况、消防设施、器材维修保养情况、发生火灾登记等。消防安全重点部位，是指单位中极易发生火灾或一旦发生火灾造成严重损失和严重后果的部位，如油库、化学物品库、变配电室等，对重点部位要做到定点、定人、定措施管理。在重点部位应设置防火标志，以提醒人们注意防火安全。

（2）实行每日防火巡查，并建立巡查记录。重点单位是指定专人每日进行防火巡查。巡查的内容，一般包括：员工遵守防火安全制度情况；纠正违章行为；安全出口、疏散通道是否畅通；火源、电源管理情况；消防设施、器材是否完好、正常运行；是否有火灾隐患等。

（3）对职工进行消防安全培训。由于重点单位消防工作的特殊性和重要性，消防宣传教育工作应不同于一般单位，也不能只采取一般的方式进行消防宣传，而应对各岗位的消防安全责任人、重点工种人员以及全体职工进行分期分批的培训，以提高其自防自救能力。

（4）制定灭火和应急疏散预案，定期组织消防演练。灭火和疏散预案，就是扑灭火灾和疏散人员的行动预定方案。它包括各级各岗位人员灭火、疏散任务的分工、灭火、疏散行动方法、使用的器材、人员疏散线路、疏散集结点等。预案制定后，要组织实地操作演练，通过演练，既能及时发现问题，完善预案，又能提高职工的灭火、疏散技能，增强消防安全意识。

（5）建立专职或义务消防队伍，加强管理、教育培训，增强企业的自防自救能力。

**5. 公安消防机构应履行的消防安全职责**

公安消防机构要依照法律、法规和规章的规定，认真履行消防监督和灭火救援职责。依法对单位遵守消防法律、法规和规章的情况进行监督检查，查处消防违法行为，定期公布本地区重大火灾隐患情况。对监督检查发现的火灾隐患，依法责令当场改正；当场不能改正的，责令限期整改，并责令单位采取措施防止在整改期间发生火灾；逾期不改正的，依法予以行政处罚。对营业性场所依法责令期限改正，逾期不改正的，责令停产停业。对逾期不履行消防行政处罚决定的，申请人民法院强制执行。营业性场所责令停产

停业，对经济和社会生活影响较大的，应及时书面报请当地人民政府依法决定。

医院、养老院、学校、幼儿园、托儿所、地铁、易燃易爆单位等存在重大火灾隐患，单位自身确无能力解决的，或本地区存在影响公共安全的重大火灾隐患难以整改的，应及时书面报请当地人民政府协调解决。要严格执勤战备制度，保证人员和装备时刻处于最佳战备状态。要熟悉辖区道路、消防水源、重点单位的情况，制订灭火作战预案并进行实地演练。接到报警后，必须迅速赶赴现场，全力救助遇险人员，扑灭火灾。

### （二）消防安全教育培训制度

《消防法》《消防法实施细则》和《社会消防安全教育培训规定》对消防安全教育培训都做了规定。单位应当根据本单位的特点，建立健全消防安全教育培训制度，明确机构和人员，保障教育培训工作经费，按照规定对职工进行消防安全教育培训。[①]

#### 1. 消防安全教育培训的主要内容

国家消防工作方针、政策；消防法律法规，消防安全制度和保障消防安全的操作规程；本单位、本岗位的火灾危险性、防火措施和火灾预防知识；报火警、扑救初起火灾、人员疏散逃生和自救互救知识和技能。对公众聚集场的员工消防安全培训应当至少每半年进行一次，培训的内容还应当包括组织、引导在场群众疏散的知识和技能。

#### 2. 消防安全教育培训的主要人员

《消防法实施细则》规定下列人员应当接受消防安全专门培训：单位的消防安全责任人、消防安全管理人；专、兼职消防管理人员；消防控制室的值班、操作人员；其他依照规定应当接受消防安全专门培训的人员。其中消防控制室的值班、操作人员应当持证上岗。

#### 3. 消防安全教育培训的组织

负有消防安全教育培训的单位应当根据本单位的特点，建立健全消防安全教育培训制度，明确机构和人员，保障教育培训工作经费，按照下列规定对职工进行消防安全教育培训：定期开展形式多样的消防安全宣传教育；对新上岗和进入新岗位的职工进行上岗前消防安全培训；对在岗的职工每年至少进行一次消防安全培训；消防安全重点单位每半年至少组织一次、其他单位每年至少组织一次灭火和应急疏散演练。

1）各级各类学校消防安全教育培训的组织

将消防安全知识纳入教学内容；在开学初、放寒（暑）假前、学生军训期间，对学生普遍开展专题消防安全教育；结合不同课程实验课的特点和要求，对学生进行有针对性的消防安全教育；组织学生到当地消防站参观体验；每学年至少组织学生开展一次应急疏散演练；对寄宿学生开展经常性的安全用火用电教育和应急疏散演练；各级各类学校应

---

① 宋军：《我国消防管理社会化发展对策研究》，华南理工大学硕士论文，2003 年，第 25 页。

当至少确定一名熟悉消防安全知识的教师担任消防安全课教员，并选聘消防专业人员担任学校的兼职消防辅导员。

中小学校和学前教育机构应当针对不同年龄阶段学生认知特点，保证课时或者采取学科渗透、专题教育的方式，每学期对学生开展消防安全教育。小学阶段应当重点开展火灾危险及危害性、消防安全标志标识、日常生活防火、火灾报警、火场自救逃生常识等方面的教育；初中和高中阶段应当重点开展消防法律法规、防火灭火基本知识和灭火器材使用等方面的教育；学前教育机构应当采取游戏、儿歌等寓教于乐的方式，对幼儿开展消防安全常识教育。

高等学校应当每学年至少举办一次消防安全专题讲座，在校园网络、广播、校内报刊等开设消防安全教育栏目，对学生进行消防法律法规、防火灭火知识、火灾自救他救知识和火灾案例教育。人民警察训练学校应当根据教育培训对象的特点，科学安排培训内容，开设消防基础理论和消防管理课程，并列入学生必修课程；师范院校应当将消防安全知识列入学生必修内容。国家支持和鼓励有条件的普通高等学校和中等职业学校根据经济社会发展需要，设置消防类专业或者开设消防类课程，培养消防专业人才，并依法面向社会开展消防安全培训。

2）社区居民委员会、村民委员会和物业服务企业的消防安全教育培训的组织

社区居民委员会、村民委员会应当组织制定防火安全公约；在社区、村庄的公共活动场所设置消防宣传栏，利用文化活动站、学习室等场所，对居民、村民开展经常性的消防安全宣传教育；组织志愿消防队、治安联防队和灾害信息员、保安人员等开展消防安全宣传教育；利用社区、乡村广播、视频设备定时播放消防安全常识，在火灾多发季节、农业收获季节、重大节日和乡村民俗活动期间，有针对性地开展消防安全宣传教育。

社区居民委员会、村民委员会应当确定至少一名专（兼）职消防安全员，具体负责消防安全宣传教育工作。物业服务企业应当在物业服务工作范围内，根据实际情况积极开展经常性消防安全宣传教育，每年至少组织一次本单位员工和居民参加的灭火和应急疏散演练。由两个以上单位管理或者使用的同一建筑物，负责公共消防安全管理的单位应当对建筑物内的单位和职工进行消防安全宣传教育，每年至少组织一次灭火和应急疏散演练。

3）消防重点单位的消防安全教育培训的组织

如：歌舞厅、影剧院、宾馆、饭店、商场、集贸市场、体育场馆、会堂、医院、客运车站、客运码头、民用机场、公共图书馆和公共展览馆等公共场所应当在安全出口、疏散通道和消防设施等处的醒目位置设置消防安全标志、标识等；根据需要编印场所消防安全宣传资料供公众取阅；利用单位广播、视频设备播放消防安全知识；养老院、福利院、救助站等单位，应当对服务对象开展经常性的用火用电和火场自救逃生安全教育；旅游景区、城市公园绿地的经营管理单位、大型群众性活动主办单位应当在景区、公园绿地、活动场所醒目

位置设置疏散路线、消防设施示意图和消防安全警示标识，利用广播、视频设备、宣传栏等开展消防安全宣传教育。导游人员、旅游景区工作人员应当向游客介绍景区消防安全常识和管理要求。

4）建设工程的施工单位消防安全教育培训的组织

建设工程施工前应当对施工人员进行消防安全教育；在建设工地醒目位置、施工人员集中住宿场所设置消防安全宣传栏，悬挂消防安全挂图和消防安全警示标识；对明火作业人员进行经常性的消防安全教育；组织灭火和应急疏散演练。在建工程的建设单位应当配合施工单位做好上述消防安全教育工作。

5）宣传部门和其他专门机关的消防安全教育培训的组织

新闻、广播、电视等单位应当积极开设消防安全教育栏目，制作节目，对公众开展公益性消防安全宣传教育。公安、教育、民政、人力资源和社会保障、住房和城乡建设、安全监管、旅游部门管理的培训机构，应当根据教育培训对象特点和实际需要进行消防安全教育培训。

## 三、消防安全工作考评和奖惩制度

为贯彻落实有关消防安全的法律法规和制度，调动各级消防安全管理的积极性，预防和杜绝火灾事故的发生，《消防法》规定，国家鼓励、支持消防科学研究和技术创新，推广使用先进的消防和应急救援技术、设备；鼓励、支持社会力量开展消防公益活动。对在消防工作中有突出贡献的单位和个人，应当按照国家有关规定给予表彰和奖励。《消防法实施细则》规定，单位应当将消防安全工作纳入内部检查、考核、评比内容。

对在消防安全工作中成绩突出的部门（班组）和个人，单位应当给予表彰奖励。对未依法履行消防安全职责或者违反单位消防安全制度的行为，应当依照有关规定对责任人员给予行政纪律处分或者其他处理。

### （一）消防安全工作考评与奖惩机制的目的

建立消防安全工作考评与奖惩机制的目的是调动各级消防安全管理的积极性，预防和杜绝火灾事故的发生。了解各单位职工开展岗位防火巡查的情况，落实消防安全职责、制度和操作规程的情况；促进各单位职工学习消防安全知识；提高各单位职工消防安全意识和防火检查的能力。

### （二）考评内容

考评内容包括：各部门、岗位人员贯彻国家消防法规、技术规范等规章制度的情况；落实单位消防安全管理制度、岗位责任制的情况；落实防火巡查制度、防火检查制度的情况；落实消防安全相关操作规程、用火用电等制度等其他相关制度的情况；落实火灾隐患整改的情况；其他有关消防安全的情况。

### (三) 消防安全工作奖励、处罚的示范性事项

#### 1. 消防安全工作奖励示范性事项

热爱消防工作,积极参加防火、灭火训练、成绩优秀,工作表现突出的;全面掌握消防安全工作法律、法规、各项规章制度职责,并严格落实岗位职责的员工积极参加单位内部组织的各类消防安全活动,表现突出的;积极开展防火巡查、检查工作,认真填写巡查检查记录,能够确保单位内部消防设施完好有效,表现突出的;认真落实岗位职责,确保所负责区域内消防设施完整好用,表现突出的;积极落实火灾隐患整改制度,及时排除火险事故,积极扑救火灾,使人身安全、财产免受损失或少受损失,表现突出的;经常进行防火检查,及时发现和排除火险事故,特别是重大火灾隐患,在预防火灾工作中做出贡献的;积极配合消防部门检查、指导工作,表现突出的;对消防器材、设施、能坚持经常检查和保养、使用灵活有效的。

#### 2. 消防安全工作处罚的示范性事项

防火巡查不到位,未认真汇总巡查情况的;用火、用电有违章情况的;消防安全重点部位人员不在岗的;检查中发现不知消防器材正确使用的或对消防知识不熟的;无故不参加消防演练、培训和考试的;对本部门存在火灾及安全隐患,未按期整改的或者能解决不解决而超过整改日期的;在火灾隐患未消除之前部门未落实防范措施,不能保障消防安全的;在安全出口或疏散通道上堆放杂物或其他影响疏散的障碍物的;将安全出口上锁、遮挡或将消防安全疏散标志遮挡覆盖的;因管理不善而造成消防设施损坏或丢失的;发现隐患不及时上报,不采取措施处理的;用电不使用安全保险装置或乱搭乱拉电线的,使用电热设备擅自离岗或下班后不按规定切断电源熄灭火种的;在单位区域内擅自动用明火,使用电、气焊未办理动火申请表的;动火现场未配备灭火器,未清理周边易燃可燃物的;埋压、圈占、堵塞消防通道而影响和延误消防工作的;施工现场有明火作业无现场监护人、防火负责人的(除根据文明施工责任书中规定的处罚外);不按操作程序,野蛮操作造成火灾事故的;故意损坏消防器材、设施、自动报警装置,应发现而未发现,应报告而未报告的;私自挪用消防器材造成损失而隐瞒不报的。

## 四、防火巡查检查制度

为了预防火灾隐患的发生,《消防法》和《消防法实施细则》都规定了防火巡查检查制度。

### (一) 消防安全重点单位的防火巡查

消防安全重点单位应当进行每日防火巡查,并确定巡查的人员、内容、部位和频次。其他单位可以根据需要组织防火巡查。巡查的内容应当包括:用火、用电有无违章情况;安全出口、疏散通道是否畅通,安全疏散指示标志、应急照明是否完好;消防设施、器材和

消防安全标志是否在位、完整；常闭式防火门是否处于关闭状态，防火卷帘下是否堆放物品影响使用；消防安全重点部位的人员在岗情况和其他消防安全情况。

公众聚集场所在营业期间的防火巡查应当至少每两小时一次，营业结束时应当对营业现场进行检查，消除遗留火种。医院、养老院、寄宿制的学校、托儿所、幼儿园应当加强夜间防火巡查，其他消防安全重点单位可以结合实际组织夜间防火巡查。

防火巡查人员应当及时纠正违章行为，妥善处置火灾危险，无法当场处置的，应当立即报告。发现初起火灾应当立即报警并及时补救。防火巡查应当填写巡查记录，巡查人员及其主管人员应当在巡查记录上签名。消防巡逻员应当及时纠正违章行为，妥善处置火灾危险，无法当场处置的，应当立即报告。发现初期火灾应当立即报警并及时扑救。对巡查、检查发现的问题应立即维修。防火巡查、检查应当填写检查记录，消防安全责任人应当在检查记录上签字，存档备查。

### （二）各单位的防火检查

防火检查应包括以下内容：火灾隐患整改及纠正、预防措施落实情况；安全疏散通道、疏散指示标志、应急照明和安全出口情况；消防水源状况；消防设施正常工作情况，灭火器材、消防安全标志设置和功能状况；重点工种人员及其他员工消防知识掌握情况；消防安全重点部位的管理情况；消防控制室值班情况和设施运行情况；防火巡查开展情况；其他需进行防火检查的内容。

机关、团体、事业单位应当至少每季度进行一次防火检查，其他单位应当至少每月进行一次防火检查。检查的内容应当包括：火灾隐患的整改情况以及防范措施的落实情况；安全疏散通道疏散指示标志、应急照明和安全出口情况；消防车通道、消防水源情况；灭火器材配置及有效情况；用火、用电有无违章情况；重点工种人员以及其他员工消防知识的掌握情况；消防安全重点部位的管理情况；易燃易爆危险物品和场所防火防爆措施的落实情况以及其他重要物资的防火安全情况；消防（控制室）值班情况和设施运行、记录情况；防火巡查情况；消防安全标志和设置情况和完好、有效情况；其他需要检查的内容。防火检查应当填检查记录。检查人员和被检查部门负责人应当在检查记录上签名。

单位应当按照建筑消防设施检查维修保养有关规定的要求，对建筑消防设施的完好有效情况进行检查和维修保养。设有自动消防设施的单位，应当按照有关规定定期对其自动消防设施进行全面检查测试，并出具检测报告，存档备查。单位应当按照有关规定定期对灭火器进行维护保养和维修检查。对灭火器应当建立档案资料，记明配置类型、数量、设置、检查维修单位（人员）、更换药剂的时间等有关的情况。

## 五、公安机关消防机构消防监督检查制度

根据《消防监督检查规定》的规定，为了加强和规范消防监督检查工作，督促机关、团

体、企业、事业等单位（以下简称单位）履行消防安全职责，公安机关消防机构和公安派出所依法对单位遵守消防法律、法规情况进行消防监督检查。

检查的形式包括：对公众聚集场所在投入使用、营业前的消防安全检查；对单位履行法定消防安全职责情况的监督抽查；对举报投诉的消防安全违法行为的核查；对大型群众性活动举办前的消防安全检查；根据需要进行的其他消防监督检查。

公安机关消防机构根据本地区火灾规律、特点等消防安全需要组织监督抽查；在火灾多发季节，重大节日、重大活动前或者期间，应当组织监督抽查；消防安全重点单位应当作为监督抽查的重点，非消防安全重点单位必须在监督抽查的单位数量中占有一定比例。对属于人员密集场所的消防安全重点单位每年至少监督检查一次；公众聚集场所在投入使用、营业前，建设单位或者使用单位应当向场所所在地的县级以上人民政府公安机关消防机构申请消防安全检查；依照《建设工程消防监督管理规定》不需要进行竣工验收消防备案的公众聚集场所申请消防安全检查的，还应当提交场所室内装修消防设计施工图、消防产品质量合格证明文件，以及装修材料防火性能符合消防技术标准的证明文件、出厂合格证。

对公众聚集场所投入使用、营业前进行消防安全检查，应当检查下列内容：建筑物或者场所是否依法通过消防验收合格或者进行竣工验收消防备案抽查合格；依法进行竣工验收消防备案但没有进行备案抽查的建筑物或者场所是否符合消防技术标准；消防安全制度、灭火和应急疏散预案是否制定；自动消防系统操作人员是否持证上岗，员工是否经过岗前消防安全培训；消防设施、器材是否符合消防技术标准并完好有效；疏散通道、安全出口和消防车通道是否畅通；室内装修材料是否符合消防技术标准；外墙门窗上是否设置影响逃生和灭火救援的障碍物。

对单位履行法定消防安全职责情况的监督抽查，应当根据单位的实际情况检查下列内容：建筑物或者场所是否依法通过消防验收或者进行竣工验收消防备案，公众聚集场所是否通过投入使用、营业前的消防安全检查；建筑物或者场所的使用情况是否与消防验收或者进行竣工验收消防备案时确定的使用性质相符；消防安全制度、灭火和应急疏散预案是否制定；消防设施、器材和消防安全标志是否定期组织维修保养，是否完好有效；电器线路、燃气管路是否定期维护保养、检测；疏散通道、安全出口、消防车通道是否畅通，防火分区是否改变，防火间距是否被占用；是否组织防火检查、消防演练和员工消防安全教育培训，自动消防系统操作人员是否持证上岗；生产、储存、经营易燃易爆危险品的场所是否与居住场所设置在同一建筑物内；生产、储存、经营其他物品的场所与居住场所设置在同一建筑物内的，是否符合消防技术标准。

对人员密集场所还应当抽查室内装修材料是否符合消防技术标准、外墙门窗上是否设置影响逃生和灭火救援的障碍物；对属于人员密集场所的消防安全重点单位，还应当检查单位灭火和应急疏散预案中承担灭火和组织疏散任务的人员是否确定；对大型的人员密集

场所和其他特殊建设工程的施工现场进行消防监督检查，应当重点检查施工单位履行下列消防安全职责的情况：是否明确施工现场消防安全管理人员，是否制定施工现场消防安全制度、灭火和应急疏散预案；在建工程内是否设置人员住宿、可燃材料及易燃易爆危险品储存等场所；是否设置临时消防给水系统、临时消防应急照明，是否配备消防器材，并确保完好有效；是否设有消防车通道并畅通；是否组织员工消防安全教育培训和消防演练；施工现场人员宿舍、办公用房的建筑构件燃烧性能、安全疏散是否符合消防技术标准。

对消防安全重点单位履行法定消防安全职责情况的监督抽查，除检查本规定第10条规定的内容外，还应当检查下列内容：是否确定消防安全管理人；是否开展每日防火巡查并建立巡查记录；是否定期组织消防安全培训和消防演练；是否建立消防档案、确定消防安全重点部位。

在大型群众性活动举办前对活动现场进行消防安全检查，应当重点检查下列内容：室内活动使用的建筑物（场所）是否依法通过消防验收或者进行竣工验收消防备案；公众聚集场所是否通过使用、营业前的消防安全检查；临时搭建的建筑物是否符合消防安全要求；是否制定灭火和应急疏散预案并组织演练；是否明确消防安全责任分工并确定消防安全管理人员；活动现场消防设施、器材是否配备齐全并完好有效；活动现场的疏散通道、安全出口和消防车通道是否畅通；活动现场的疏散指示标志和应急照明是否符合消防技术标准并完好有效。

## 六、火灾隐患整改制度

为了预防火灾的发生，对存在的火灾隐患，应当及时予以消除。对下列违反消防安全规定的行为，单位应当责成有关人员当场改正并督促落实：违章进入生产、储存易燃易爆危险物品场所的；违章使用明火作业或者在具有火灾、爆炸危险的场所吸烟、使用明火等违反禁令的；将安全出口上锁、遮挡，或者占用、堆放物品影响疏散通道畅通的；消火栓、灭火器材被遮挡影响使用或者被挪作他用的；常闭式防火门处于开启状态，防火卷帘下堆放物品影响使用的；消防设施管理、值班人员和防火巡查人员脱岗的；违章关闭消防设施、切断消防电源的；其他可以当场改正的行为。违反前款规定的情况以及改正情况应当有记录并存档备查。

对不能当场改正的火灾隐患，消防工作归口管理职能部门或者专兼职消防管理人员应当根据本单位的管理分工，及时将存在的火灾隐患向单位的消防安全管理人或者消防安全责任人报告，提出整改方案。消防安全管理人或者消防安全责任人应当确定整改的措施、期限以及负责整改的部门、人员，并落实整改资金。

在火灾隐患未消除之前，单位应当落实防范措施，保障消防安全。不能确保消防安全，随时可能引发火灾或者一旦发生火灾将严重危及人身安全的，应当将危险部位停产停业整改。火灾隐患整改完毕，负责整改的部门或者人员应当将整改情况记录报送消防

安全责任人或者消防安全管理人签字确认后存档备查。对于涉及城市规划布局而不能自身解决的重大火灾隐患，以及机关、团体、事业单位确无能力解决的重大火灾隐患，单位应当提出解决方案并及时向其上级主管部门或者当地人民政府报告。对公安消防机构责令限期改正的火灾隐患，单位应当在规定的期限内改正并写出火灾隐患整改复函，报送公安消防机构。

## 七、消防档案制度

为了加强对消防安全重点单位的消防安全的管理，《消防法实施细则》规定了消防安全重点单位应当建立健全消防档案。消防档案应当包括消防安全基本情况和消防安全管理情况。消防档案应当翔实，全面反映单位消防工作的情况，并附有必要的图表，根据情况变化及时更新。单位应当对消防档案统一保管、备查。

**1. 消防安全基本情况应当包括以下内容**

单位基本概况和消防安全重点部位情况；建筑物或者场所施工、使用或者开业前的消防设计、审核、消防验收以及消防安全检查的文件、资料；消防管理组织机构和各级消防安全责任人；消防安全制度；消防设施、灭火器材情况；专职消防队、义务消防队人员及其消防装备配备情况；与消防安全有关的重点工种人员的情况；新增消防产品、防火材料的合格证明材料；灭火和应急疏散预案。

**2. 消防安全管理情况应当包括以下内容**

公安消防机构填发的各种法律文书；消防设施定期检查记录、自动消防设施全面检查测试的报告以及维修保养的记录；火灾隐患及其整改情况记录；防火检查、巡查记录；有关燃气、电气设备检测（包括防雷、防静电）等记录资料；消防安全培训记录；灭火和应急疏散预案的演练记录；火灾情况记录；消防奖惩情况记录。

其中消防设施定期检查、自动消防设施全面检查测试的报告以及维修保养；火灾隐患及其整改情况；防火检查、巡查、有关燃气、电气设备检测（包括防雷、防静电）记录，应当记明检查的人员、时间、部位、内容、发现人火灾隐患以及处理措施等；消防安全培训记录，应当记明培训的时间、参加人员、内容等，灭火和应急疏散预案的演练记录，应当记明演练的时间、地点、内容、参加部门以及人员等。

## 八、火灾公众责任保险制度



**小贴士**

火灾保险始于德国，成熟于英国。我国火灾公众责任保险起步晚，2002 年，全国人大常委会《消防法》执法检查组提出了“实行单位消防安全强制保险制度，鼓励保险公司介

入消防工作,利用市场经济机制调节火灾风险”的建议。

2006年公安部、保监会联合印发《关于积极推进火灾公众责任保险,切实加强火灾防范和风险管理工作的通知》后,我国火灾公众责任保险才步入实质实践阶段。2008年10月28日第十一届全国人大常委会第五次会议修订通过的《消防法》,首次在国家法律中对发展火灾公众责任保险作出规定,旨在通过鼓励和引导发展火灾公众责任保险,用市场机制和经济手段解决公众聚集场所和生产、储存、运输、销售易燃易爆危险品的企业的火灾责任赔偿,保障公民合法权益,充分发挥责任保险的经济补偿和辅助社会管理功能,促进提高公共消防安全保障水平。[①]

火灾公众责任保险是公众责任保险的一种,是指以被保险人因火灾造成对第三者的伤害所依法应付的赔偿责任为保险标的的保险。实行公众责任保险的主要承保范围包括:公园、旅馆、影剧院、歌舞厅、运动场、商场、市场、医院、学校、网吧、车站、码头、机场、礼堂、商住小区等,是人们休闲、购物、消费、出行、聚会的重要场所。由于公众聚集场所人员较多,安全管理难度大,稍有不慎就会造成人员的意外伤害,甚至危及生命。公众聚集场所责任保险所面临的风险,主要是意外事故造成的民事赔偿责任。

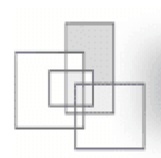
其中,因火灾、爆炸事故造成的损失占有一定的比重,制定专门针对火灾、爆炸的公众责任保险有较好的市场切入点和公众接受度。凡是依法注册登记的下列企事业单位(含个体工商户),均可作为被保险人:工厂、办公楼等非开放性场所类,包括生产、制造类企业以及在中、高档写字楼办公的非生产性企业及物业管理企业等;教育、医疗、文体类,包括各种培训学校、展览馆、图书馆等文化教育机构,医院、防疫站、保健站、卫生所等医疗保健机构;宾馆、饭店类,包括宾馆、旅馆、招待所等;商业、服务类,包括商店、超市、商贸公司、批发市场、车站、停车场、物流运输公司、汽修服务等为公众提供服务的企业;娱乐、餐饮类,包括餐馆、歌舞厅、网吧、酒吧、茶馆、影剧院、浴池、游戏厅、台球室等;易燃易爆生产、贮存、销售单位,包括炼油厂、贮油库、加油站、CNG加气站等;危险化学品生产、贮存、销售单位,包括具有实验场所的化工研究院(所)、具有燃烧爆炸危险性的化工医药生产的车间、厂房、库房、销售门市等。

由于火灾公众责任保险在我国是一个相对较新的险种,因此,在保险业界本身的技术、社会单位的认识、政府政策的推动以及法律强制实施等方面,都还不同程度地存在着问题。虽然国家有关部门相继下发了关于实行和加强火灾公众责任保险的文件通知,很多省市也陆续出台了相关的法律条文,但均不是法律强制性条文,不具有法律约束力,若要全面统一推行火灾公众责任保险,仍有难度。

鼓励、引导公众聚集场所的经营者、管理者投保火灾公众责任险,实际上是通过社会

① 郭丽军、陶存文:《关于完善火灾公众责任保险制度的几点思考》,第四届中国保险教育论坛,2007年。

化的防灾机制，将火灾风险由社会承担，发展火灾公众责任保险，通过市场化的风险转移机制，用商业手段解决责任赔偿等方面的法律纠纷，使受害企业和群众尽快恢复正常生产生活秩序，对于切实保护公民合法权利、促进社会和谐稳定具有重要的现实意义。积极发展火灾公众责任保险，是建立完善社会主义市场经济对协调经济社会安全发展的重要途径，是完善消防安全监管和建设保障体系的重要举措，有利于充分发挥保险的经济补偿和辅助社会管理功能，提高社会的火灾风险管理水平；有利于预防和化解社会矛盾，减轻政府灾后救助负担，促进政府职能转变。



## 案例 4-2

2005 年 12 月 15 日，吉林省辽源市中心医院发生火灾，造成 40 人死亡。起火原因是电工违章强行推闸送电，导致配电室发生火灾，在自救无效的情况下才打电话报警，前后历时近 30 分钟，造成火势迅速发展蔓延，造成群死群伤特大火灾事故。造成 37 人死亡，95 人受伤，2 名消防官兵轻伤，直接财产损失 821.9 万元。

该单位建筑布局从北至南由一区、二区、三区、四区 4 个区域，环廊园林门诊楼和一座综合楼组成，为 3 层天井式建筑，拱形透明屋顶，建筑面积 5340 平方米，南北纵向于一区和三区之间。综合楼为 9 层砖混结构的二级建筑，建于 2001 年，建筑面积 6800 平方米。一区、二区、三区、四区建筑之间由“通廊”(“通廊”的总建筑面积为 846 平方米，一区至三区之间“通廊”的 3 层为“人”字架结构，三区至四区之间“通廊”的三层为钢混结构)连接贯通。

医院共有职工 735 人，床位 686 张。火灾当日登记入住病人 235 人，当日值班医务人员 79 人，另有陪护、探视人员约 100 人。该单位有室内消火栓 89 个，并有深水井、地下储水池等其他消防设施，三区与四区之间“通廊”的 2、3 层均设有防火卷帘，环廊园林门诊楼与 2 层“通廊”接合部设有喷淋水幕。火灾前因发生电路故障，导致供电中断，使单位内部消防设施无法正常启动使用。

试分析火灾发生的原因。

**案例解析**

经查明导致事故发生的直接原因是：中心医院配电室电缆沟内发生电缆短路故障引燃可燃物。事故的间接原因是：中心医院配电室及部分电器设备改造工程中存在施工质量不合格，没有组织检测验收就直接投入使用，特别是购置、敷设了质量不合格的电缆，埋下了重大安全隐患。报警晚，延误了灭火时间。中心医院没有认真落实消防安全责任制和消防安全措施。龙山区公安消防科对中心医院消防安全监管不力。辽源市卫生局对中心医院消防安全工作监督检查不到位。

END

# 第三节　消防安全法律责任

法律责任，是指当事人由于违反法律规定的义务而应承担的法律后果。法律责任可以分为，民事责任、行政责任和刑事责任等。民事责任是指由于违反民事法律、违约或者由于民法规定所应承担的一种法律责任。行政责任是指因违反行政法或因行政法规定而应承担的法律责任。刑事责任是指犯罪人因实施犯罪行为而应当承担的国家司法机关依照刑事法律对其犯罪行为及本人所作的否定评价和谴责。因违反消防安全法律法规而应承担的法律责任也包括民事责任、行政责任和刑事责任。[①]

## 一、消防安全的民事法律责任

因违反消防安全法律法规受到侵害的受害人，可以按照《中华人民共和国侵权责任法》的规定：行为人因过错侵害他人民事权益，应当承担侵权责任，要求侵权人承担相应的法律责任。承担侵权责任的形式包括：停止侵害；排除妨碍；消除危险；返还财产；恢复原状；赔偿损失；赔礼道歉；消除影响、恢复名誉。侵权责任法还规定了：侵害他人（不含法人和其他组织）人身权益，造成他人严重精神损害的，被侵权人可以请求精神损害赔偿。以上承担侵权责任的方式，可以单独适用，也可以合并适用。

《安全生产法》规定：承担安全评价、认证、检测、检验工作的机构，出具虚假证明，给他人造成损害的，与生产经营单位承担连带赔偿责任；《消防法》规定：消防产品质量认证、消防设施检测等消防技术服务机构出具虚假文件，给他人造成损失的，依法承担赔偿责任；出具失实文件，给他人造成损失的，依法承担赔偿责任。

## 二、消防安全的行政法律责任

《消防法》《消防法实施细则》和《消防监督检查规定》等对消防安全违法行为的行政法律责任进行了明确的规定。

### （一）《消防法》规定的行政法律责任

违反《消防法》的规定，有下列行为之一的，责令停止施工、停止使用或者停产停业，并处 3 万元以上 30 万元以下罚款：依法应当经公安机关消防机构进行消防设计审核的建设工程，未经依法审核或者审核不合格，擅自施工的；消防设计经公安机关消防机构依法抽查不合格，不停止施工的；依法应当进行消防验收的建设工程，未经消防验收或者消

① 杨昌永：《消防安全责任主体及其责任研究》，《法制与社会》2012 年第 7 期，第 277～279 页。

防验收不合格，擅自投入使用的；建设工程投入使用后经公安机关消防机构依法抽查不合格，不停止使用的；公众聚集场所未经消防安全检查或者经检查不符合消防安全要求，擅自投入使用、营业的。

建设单位未依照本法规定将消防设计文件报公安机关消防机构备案，或者在竣工后未依照本法规定报公安机关消防机构备案的，责令限期改正，处5000元以下罚款。

违反《消防法》的规定，有下列行为之一的，责令改正或者停止施工，并处1万元以上10万元以下罚款：建设单位要求建筑设计单位或者建筑施工企业降低消防技术标准设计、施工的；建筑设计单位不按照消防技术标准强制性要求进行消防设计的；建筑施工企业不按照消防设计文件和消防技术标准施工，降低消防施工质量的；工程监理单位与建设单位或者建筑施工企业串通，弄虚作假，降低消防施工质量的。

单位违反本法规定，有下列行为之一的，责令改正，处5000元以上5万元以下罚款：消防设施、器材或者消防安全标志的配置、设置不符合国家标准、行业标准，或者未保持完好有效的；损坏、挪用或者擅自拆除、停用消防设施、器材的；占用、堵塞、封闭疏散通道、安全出口或者有其他妨碍安全疏散行为的；埋压、圈占、遮挡消火栓或者占用防火间距的；占用、堵塞、封闭消防车通道，妨碍消防车通行的；人员密集场所在门窗上设置影响逃生和灭火救援的障碍物的；对火灾隐患经公安机关消防机构通知后不及时采取措施消除的。

个人有损坏、挪用或者擅自拆除、停用消防设施、器材的；占用、堵塞、封闭疏散通道、安全出口或者有其他妨碍安全疏散行为的；埋压、圈占、遮挡消火栓或者占用防火间距的；占用、堵塞、封闭消防车通道，妨碍消防车通行的行为之一的，处警告或者500元以下罚款。

有占用、堵塞、封闭疏散通道、安全出口或者有其他妨碍安全疏散行为的；埋压、圈占、遮挡消火栓或者占用防火间距的；占用、堵塞、封闭消防车通道，妨碍消防车通行的；人员密集场所在门窗上设置影响逃生和灭火救援的障碍物的行为，经责令改正拒不改正的，强制执行，所需费用由违法行为人承担。

生产、储存、经营易燃易爆危险品的场所与居住场所设置在同一建筑物内，或者未与居住场所保持安全距离的；生产、储存、经营其他物品的场所与居住场所设置在同一建筑物内，不符合消防技术标准的，责令停产停业，并处5000元以上5万元以下罚款。

违反有关消防技术标准和管理规定生产、储存、运输、销售、使用、销毁易燃易爆危险品的；非法携带易燃易爆危险品进入公共场所或者乘坐公共交通工具的；谎报火警的；阻碍消防车、消防艇执行任务的；阻碍公安机关消防机构的工作人员依法执行职务的，依照《中华人民共和国治安管理处罚法》的规定处罚。

违反《消防法》的规定，有违反消防安全规定进入生产、储存易燃易爆危险品场所的；违反规定使用明火作业或者在具有火灾、爆炸危险的场所吸烟、使用明火行为之一的，处

警告或者 500 元以下罚款;情节严重的,处 5 日以下拘留。

违反《消防法》的规定,有指使或者强令他人违反消防安全规定,冒险作业的;过失引起火灾的;在火灾发生后阻拦报警,或者负有报告职责的人员不及时报警的;扰乱火灾现场秩序,或者拒不执行火灾现场指挥员指挥,影响灭火救援的;故意破坏或者伪造火灾现场的;擅自拆封或者使用被公安机关消防机构查封的场所、部位的行为之一,尚不构成犯罪的,处 10 日以上 15 日以下拘留,可以并处 500 元以下罚款;情节较轻的,处警告或者 500 元以下罚款。

违反《消防法》的规定,生产、销售不合格的消防产品或者国家明令淘汰的消防产品的,由产品质量监督部门或者工商行政管理部门依照《中华人民共和国产品质量法》的规定从重处罚。

人员密集场所使用不合格的消防产品或者国家明令淘汰的消防产品的,责令限期改正;逾期不改正的,处 5000 元以上 5 万元以下罚款,并对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处 500 元以上 2000 元以下罚款;情节严重的,责令停产停业。

公安机关消防机构对于本条第 2 款规定的情形,除依法对使用者予以处罚外,应当将发现不合格的消防产品和国家明令淘汰的消防产品的情况通报产品质量监督部门、工商行政管理部门。产品质量监督部门、工商行政管理部门应当对生产者、销售者依法及时查处。

电器产品、燃气用具的安装、使用及其线路、管路的设计、敷设、维护保养、检测不符合消防技术标准和管理规定的,责令限期改正;逾期不改正的,责令停止使用,可以并处 1000 元以上 5000 元以下罚款。

机关、团体、企业、事业等单位、消防安全重点单位、不履行消防法规定的消防安全职责、进行电焊、气焊等具有火灾危险作业的人员和自动消防系统的操作人员,无证上岗,并不遵守消防安全操作规程的,责令限期改正;逾期不改正的,对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分或者给予警告处罚。

人员密集场所发生火灾,该场所的现场工作人员不履行组织、引导在场人员疏散的义务,情节严重,尚不构成犯罪的,处 5 日以上 10 日以下拘留。

消防产品质量认证、消防设施检测等消防技术服务机构出具虚假文件的,责令改正,处 5 万元以上 10 万元以下罚款,并对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处 1 万元以上 5 万元以下罚款;有违法所得的,并处没收违法所得;给他人造成损失的,依法承担赔偿责任;情节严重的,由原许可机关依法责令停止执业或者吊销相应资质、资格;出具失实文件,给他人造成损失的,依法承担赔偿责任;造成重大损失的,由原许可机关依法责令停止执业或者吊销相应资质、资格。

公安机关消防机构的工作人员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊,有对不符合消防安全要求的消防设计文件、建设工程、场所准予审核合格、消防验收合格、消防安全检查合格

的；无故拖延消防设计审核、消防验收、消防安全检查，不在法定期限内履行职责的；发现火灾隐患不及时通知有关单位或者个人整改的；利用职务为用户、建设单位指定或者变相指定消防产品的品牌、销售单位或者消防技术服务机构、消防设施施工单位的；将消防车、消防艇以及消防器材、装备和设施用于与消防和应急救援无关的事项的；其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的行为，依法给予处分。

建设、产品质量监督、工商行政管理等其他有关行政主管部门的工作人员在消防工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊，依法给予处分。

### （二）《消防监督检查规定》规定的行政法律责任

公安机关消防机构及其工作人员在消防监督检查中有不按规定制作、送达法律文书，不按照本规定履行消防监督检查职责，拒不改正的；对不符合消防安全条件的公众聚集场所准予消防安全检查合格的；无故拖延消防安全检查，不在法定期限内履行职责的；未按照本规定组织开展消防监督抽查的；发现火灾隐患不及时通知有关单位或者个人整改的；利用消防监督检查职权为用户指定消防产品的品牌、销售单位或者指定消防技术服务机构、消防设施施工、维修保养单位的；接受被检查单位、个人财物或者其他不正当利益的；有其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊行为的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员应当依法给予处分。①

公安机关消防机构工作人员的近亲属严禁在其管辖的区域或者业务范围内经营消防公司、承揽消防工程、推销消防产品的，按照有关规定对公安机关消防机构工作人员予以处分。

## 三、消防安全的刑事法律责任

《刑法》中消防安全的刑事法律责任的有关内容有：第115条规定的“放火罪”及其处罚；第130条规定的“非法携带枪支、弹药、管制刀具、危险物品危及公共安全罪”及其处罚；第134条规定的“重大责任事故罪”及其处罚：第136条规定的“危险物品肇事罪”及其处罚：第139条规定的“消防责任事故罪”及其处罚；第146条规定的“生产、销售不符合安全标准的产品罪”及其处罚；第277条规定的“妨碍公务罪”及其处罚；第397条规定的“滥用职权、玩忽职守罪”及其处罚。

### （一）《消防法》中规定的消防安全的刑事法律责任

人员密集场所发生火灾，该场所的现场工作人员不履行组织、引导在场人员疏散的义务，情节严重，构成犯罪的，依法追究刑事责任；公安机关消防机构的工作人员滥用职

① 国家安全生产监督管理总局：《消防安全管理法规读本》，中国劳动社会保障出版社2010年版，第257～260页。

权、玩忽职守、徇私舞弊，有下列行为之一，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

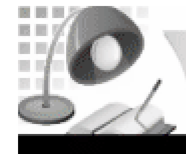
对不符合消防安全要求的消防设计文件、建设工程、场所准予审核合格、消防验收合格、消防安全检查合格的；无故拖延消防设计审核、消防验收、消防安全检查，不在法定期限内履行职责的；发现火灾隐患不及时通知有关单位或者个人整改的；利用职务为用户、建设单位指定或者变相指定消防产品的品牌、销售单位或者消防技术服务机构、消防设施施工单位的；将消防车、消防艇以及消防器材、装备和设施用于与消防和应急救援无关的事项的；其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的行为。

建设、产品质量监督、工商行政管理等其他有关行政主管部门的工作人员在消防工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

### （二）《消防监督检查规定》规定的消防安全的刑事法律责任

公安机关消防机构及其工作人员有下列行为之一，构成犯罪的，依法追究刑事责任。指使他人错误认定或者故意错误认定起火原因的；瞒报火灾、火灾直接经济损失、人员伤亡情况的；利用职务上的便利，索取或者非法收受他人财物的；其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的行为。

公安机关消防机构及其工作人员在消防监督检查中有下列情形，构成犯罪的，依法追究刑事责任。不按规定制作、送达法律文书，不按照本规定履行消防监督检查职责，拒不改正的；对不符合消防安全条件的公众聚集场所准予消防安全检查合格的；无故拖延消防安全检查，不在法定期限内履行职责的；未按照本规定组织开展消防监督抽查的；发现火灾隐患不及时通知有关单位或者个人整改的；利用消防监督检查职权为用户指定消防产品的品牌、销售单位或者指定消防技术服务机构、消防设施施工、维修保养单位的；接受被检查单位、个人财物或者其他不正当利益的；其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的行为。



## 实训练习

**简答题**

1. 消防安全“四个能力”的内容是什么？
2. 消防法的立法宗旨是什么？
3. 消防安全法律制度有哪些？

# 第五章
## 危险化学品安全法规



### 学习目的

1. 理解危险化学品的概念和具体范围，危险化学品具体监督管理机构及其职责；
2. 掌握危险化学品在生产销售、购买运输及储存过程中的相关法律制度及责任。



### 引导案例

**福建晋江首例危险物品肇事罪**

2013年6月30日，山东济南众邦物流有限公司（下称“众邦”）法定代表人王某永接到一笔生意，要将10吨“白料”（学名过氧化甲乙酮）从山东运往厦门，价格是7500元。后来，王某永将这笔生意转包给跑福建专线的山东济南百川物流有限公司（下称“百川”）经理胡某才，价格是5000元。胡某才安排表弟张某喜负责运输，还派了个副司机周某祥（另案处理）。两人开货车前往福建。2013年7月5日凌晨1:10左右，在晋江罗山街道福埔路段发生爆炸并引发火灾，火灾系由张某喜（山东省阳谷县人，39岁）驾驶的一辆重型半挂牵引车（车牌鲁P02496）混载的易燃化学品“白料”爆炸引发，所幸未造成人员伤亡。

火灾发生后，晋江市公安局、消防大队迅速调集青阳、安海两个中队7辆消防车52名战斗员赶赴现场。晋江市委、市政府和泉州市公安局、泉州消防支队领导第一时间赶到现场指挥处置。由于火灾现场形成流淌火，路边6辆小车被引燃，火势蔓延到路边民房。周边群众得到及时疏散。至2:12，火势被彻底扑灭，未造成人员伤亡。

此案牵涉的被害人多达20人，其中17人提起附带民事诉讼。经估算，事故中损毁的楼宇、电器等物品的损失价值约135万元。2014年8月1日，在法院的主持调解下，涉案当事人双方自愿达成赔偿协议，百川公司及胡某才、众邦公司及王某永等，共赔偿17

名被害人132万元。而晋江市法院也一审判决决定，货车车主兼司机张某喜，以及涉案的两家物流公司的法定代表人王某永、经理胡某才，均因犯危险物品肇事罪，分别被判处有期徒刑2年6个月、2年和1年6个月。

**案例解析**

这是晋江首例危险物品肇事罪判例。事故调查组认定，该事故是一起因非法运输危险化学品，而导致的生产安全责任事故。事故的直接原因在于非法运输“白料”时的操作不当。而事故的间接原因有很多：

第一，张某喜、胡某才都没有危险货物运输从业资格证；

第二，本应用危化品运输专用车运输，但本案中的承运车仅是一辆普通货车；

第三，先后负责承运的众邦、百川两家物流，都不具备危险货物运输资质和条件，且出现转包；

第四，将“白料”、固化剂和铝粉浆3种危化品以及其他货物混装在一起；

第五，货车在夏季高温、未采取必要完备的防护及隔离措施的情况下上路，且违规进入居民集中、属于危化品禁行区域的中心市区。

从该案的基本情况及最终的处理结果可以看出，危险化学品安全事故的危害后果十分严重，而其发生原因往往是多种因素共同作用的结果，这就要求我们提高警惕，注重预防，加强对危险化学品的安全管理。目前我国涉及危险化学品安全管理的法律体系已初步形成，建立起一系列保障危险化学品安全的相关法律制度，并规定严格的法律责任以保障其实施。

END

## 第一节　危险化学品安全管理法规概述

危险化学品，根据《危险化学品安全管理条例》规定，是指具有毒害、腐蚀、爆炸、燃烧、助燃等性质，对人体、设施、环境具有危害的剧毒化学品和其他化学品。在我国《危险化学品品名表》中明确列出6大类15个系列近百个品种。危险化学品的管理因其涉及人民生命财产安全、公共安全和国家安全，因此在社会管理中具有重要意义。近年来，由于种种原因，危险化学品安全事故不断发生，后果严重，影响恶劣，危害极大。因此，对危险化学品安全法律制度问题的研究，具有重要的理论价值和实践价值。

**小贴士**

化学品，是指各种元素(也称化学元素)、由各种元素组成的化合物、混合物，包括天然的、人造的，都属于化学品。据美国《化学文摘》登录，目前全世界已有的化学品多达700

万种，其中已作为商品上市的有10万余种，经常使用的有7万多种，现在每年全世界新出现化学品有1000多种。

化学品不完全是危险化学品。危险化学品在不同的场合，叫法或者说称呼是不同的：在生产、经营、使用场所，被称为化工产品；在运输过程中，包括铁路运输、公路运输、水上运输、航空运输，被称为危险货物；在储存环节，则被称为危险物品。

END

## 一、立法宗旨

随着人类生产和生活的不断发展和提高，人类使用化学品的品种、数量在迅速地增加。化学品的生产和消费确实极大地改善了人们的生活，但是不少化学品具有易燃、易爆、有毒、有害的危险特性。在化学品的生产、经营、储存、运输、使用以及废弃物处置的过程中，由于对危险化学品的管理、防护不当，也容易损害人体健康，造成财产毁损和生态环境污染。因此，如何最大限度地加强化学品的管理，保障危险化学品在生产、经营、储存、运输、使用以及废弃物处置过程中的安全性，降低其危害、污染的风险便成为一项重要议题。

危险化学品安全管理是我国各项安全管理的重要内容之一，主要是指危险化学品生产经营单位、政府监管部门、社会中介服务机构等根据国家相关法律法规和各自的职责，制定详细而可操作的规程、制度、标准、方案，以此来规范危险化学品的生产、经营、运输、储存、使用和处置废弃等环节。危险化学品安全管理具体包括法制管理、行政管理、监督检查、工艺技术管理、设备设施管理、作业环境和条件管理等。

我国《危险化学品安全管理条例》第1条明确规定："为了加强危险化学品的安全管理，预防和减少危险化学品事故，保障人民群众生命财产安全，保护环境，制定本条例。"可以看出，危险化学品安全法律法规的立法宗旨就是为了保障公民生命、财产安全，保护环境，直接目的在于加强管理，根本目的在于预防和减少危险化学品事故的发生。可见，危险化学品的安全管理侧重于事故的预防，而不是对责任人的事后惩罚。

## 二、基本方针

危险化学品安全管理，应当坚持安全第一、预防为主、综合治理的方针。这一方针是开展危险化学品安全管理工作总的指导方针，是长期安全管理实践的经验总结，对于指导危险化学品安全管理工作具有重大而深远的意义。

所谓"安全第一"，强调的是在从业过程中要突出抓好安全，始终不忘把安全工作与其他经济活动同时安排、同时部署，当安全工作与其他活动发生冲突与矛盾时，其他活动要服从安全，绝不能以牺牲人的生命、健康、财产损失为代价换取发展和效益。

"预防为主"指的是要立足基层，立足企业自身，建立起预教、预测、预报、预警等预防

体系，以隐患排查治理和建设本质安全为目标，实现事故的预先防范体制。

所谓“综合治理”，指的是从遵循和适应危险化学品安全管理的规律出发，综合运用法律、经济、行政等手段，人管、法管、技防等多管齐下，并充分发挥社会、职工、舆论的监督作用，从责任、制度、培训等多方面着力，形成标本兼治、齐抓共管的格局。

## 三、法规体系

涉及危险化学品安全管理方面的社会关系主要由行政法调整，从法律渊源上说包括法律、法规、规章等。具体涉及危险化学品安全管理的法律法规很多，但主要体现在 2011 年 2 月 16 日修订、2011 年 12 月 1 日起施行的《危险化学品安全管理条例》（本章以下行文中简称《条例》）当中。此外，该《条例》根据 2013 年 12 月 4 日《国务院关于修改部分行政法规的决定》进行了最近一次的修订。具体来说，涉及危险化学品安全管理的法律法规可以划分为以下几个层级。

### （一）有关危险化学品安全管理的相关法律

主要有《中华人民共和国安全生产法》《中华人民共和国劳动法》《中华人民共和国消防法》《中华人民共和国职业病防治法》《中华人民共和国刑法》《中华人民共和国海上交通安全法》《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国水污染防治法》《中华人民共和国大气污染防治法》《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》《中华人民共和国海洋环境保护法》等。

这些法律大多是进行宏观指导，体现立法者总体追求的目标，大多偏于宏观的做法，而没有足够的专门来关注化学品的监管。其中，《中华人民共和国安全生产法》作为新中国成立后安全生产领域颁布的第一部全面规范安全生产的专门法律，结合我国社会主义市场经济条件下安全生产工作中出现的一些新形势、新问题、新特点，确立了对国民经济各行业、各类生产经营单位普遍适用的 7 项安全生产基本法律制度，这也成为危险化学品安全管理的首要法律依据。

### （二）行政法规和地方法规

国务院颁布的涉及危险化学品管理的专项行政法规主要包括《监控化学品管理条例》《危险化学品安全管理条例》《使用有毒物品作业场所劳动保护条例》《安全生产许可条例》《工业产品生产许可证管理条例》《易制毒化学品管理条例》《农药管理条例》《国务院关于环境保护若干问题的决定》《中华人民共和国监控化学品条例》《建设项目环境保护管理条例》《中华人民共和国水污染防治法实施细则》《石油天然气管道保护条例》《内河交通安全管理条例》等。

其中，《危险化学品安全管理条例》是一部专门针对危险化学品安全管理而颁布的专门条例，针对危险化学品的生产、使用、储存、经营、运输、废弃 6 个主要环节，从企业建

厂、生产、储存到停业的整个过程进行管理。

地方性法规中相关法律规定。即由省、自治区、直辖市的人民代表大会和常务委员会，以及省、自治区人民政府所在地和经国务院批准的较大的市的人民代表大会和常务委员会根据本地区的具体情况和实施需要，在不同上一级法律文件相抵触的前提下制定的地方性法律文件中关于危险化学品污染防治的法律规定。虽然全国各地制定了许多环保性地方法规规章，但是大多数省、自治区、直辖市都没有专门的化学品安全管理的地方性法规规章，仅有个别地方有规范，如天津市政府在1999年出台的《天津市有毒化学品污染环境防治办法》。

### （三）部委规章

国务院相关部委在上述行政法规的基础上又分别制定了一系列更为具体关于化学品的部委规章，对化学品的安全管理作出了较为细致详尽的规定，是整个法规体系中针对化学品规定得最专业的部分。主要有《工作场所安全使用化学品规定》（劳动部和化工部）、《燃爆危险场所安全规定》（劳动部）、《重大事故隐患管理规定》（劳动部）、《城市燃气安全管理规定》（建设部、公安部、劳动部）、《危险货物运输管理规则》（铁道部）、《水路危险货物运输规则》（交通部）、《汽车危险货物运输规则》（交通部）、《易燃易爆化学品消防安全监督管理办法》（公安部）、《有毒作业危险分级监察规定》（劳动部）、《化工企业安全管理制度》（化工部）等。



#### 延伸阅读

此外，为保障《危险化学品安全管理条例》有效实施，国家安全监督管理总局组织制定或修订了9项配套部门规章，包括《危险化学品目录》《危险化学品安全生产许可证实施办法》《危险化学品经营许可证管理办法》《危险化学品安全使用许可证管理办法》《危险化学品建设项目安全许可实施办法》《危险化学品登记管理办法》《危险化学品重大危险源安全监督管理暂行规定》《危险化学品输送管道安全管理规定》《化学品物理危险性鉴定与分类管理办法》。

END

### （四）危险化学品安全管理的相关国家标准

主要有《危险货物分类与品名编号》《危险货物命名原则》《危险货物品名表》《危险货物包装标志》《危险货物运输包装通用技术条件》《道路运输危险货物车辆标志》《常用危险化学品的分类及标志》《危险货物运输包装类别划分原则》《职业性接触毒物危害程度分级》《常用化学危险物品贮存通则》《危险化学品安全标签编写规定》《危险化学品安全技术说明书编写规定》《剧毒物品分级、分类与品名编号》《危险化学品经营企业开业条件和技术要求》《重大危险源辨识》等。

其中,《常用危险化学品的分类及标志》作为国家标准,按其主要危险性将危险化学品分为 8 类。《危险化学品安全技术说明书编写规定》采用了国际标准,有利于我国化学品同国际间的信息交流与贸易,《危险化学品安全标签编写规定》吸取了国外标准经验,使化学品安全标签和标志一体化,有利于产品包装。

上述危险化学品安全管理的法律法规已基本上形成一套完整的体系,为我国建立新型危险化学品安全管理体系奠定了基础。

### (五)国际条约

我国已加入了一些有关危险化学品的相关国际条约、公约。如《关于化学品国际贸易资料交换的伦敦规则》《关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约》《斯德哥尔摩公约》《关于保护臭氧层维也纳公约》《作业场所安全使用化学品公约》等。

# 第二节 危险化学品安全法律制度

危险化学品的安全管理具有政策性、法规性、技术性、专业性、国际化特点,为了更好地实现对危险化学品的安全管理,预防危化品安全责任事故的发生,我国的危险化学品安全管理法规规定了众多的危险化学品安全法律制度,确保公民生命、健康和重大财产安全。

## 一、企业主体责任制度

由于危险化学品的生产和操作具有极大的危险性,因此需要相关的专业知识与技能才能保证其安全性,因此对于我国对于危险化学品的从业单位有安全条件及建立安全制度的要求,同时对从业人员亦有资格要求,但更根本的是强调企业主体责任。即企业在危险化学品的生产、使用、运输、储存等环节所负的主要的安全管理责任。

根据《条例》第 4 条:“危险化学品单位应当具备法律、行政法规规定和国家标准、行业标准要求的安全条件,建立、健全安全管理规章制度和岗位安全责任制度,对从业人员进行安全教育、法制教育和岗位技术培训。从业人员应当接受教育和培训,考核合格后上岗作业;对有资格要求的岗位,应当配备依法取得相应资格的人员。”

目前已经发布的相关配套法规有:《生产经营单位安全培训规定》(国家安全生产监督管理总局令第 3 号)、《特种作业人员安全技术培训考核管理规定》(国家安全生产监督管理总局令第 30 号)等。

### (一)单位主要负责人的安全管理责任

危险化学品单位的主要负责人是本单位危险化学品安全管理责任人,对本单位的危险化学品安全管理工作全面负责。这与《安全生产法》第5条“生产经营单位的主要负责人对本单位的安全工作全面负责”的规定是一致的。

### (二)危险化学品单位内部管理制度

对于危险化学品的从业单位,在内部管理制度方面要求其做到以下3点。

#### 1. 具备安全条件

危险化学品从业单位首先要具备安全条件,然后才可以开展相关的生产活动。具体安全条件的内容要符合四方面规定:①法律规定;②行政法规规定;③国家标准;④行业标准。

#### 2. 建立、健全内部管理制度

危险化学品单位内部的管理制度有很多,但在安全生产方面要求其必须建立的制度主要涵盖两方面:一是安全管理规章制度;二是岗位安全责任制度。所谓安全管理规章制度,是指从业单位为加强危险化学品的安全管理,根据本单位的安全形势及特点而制定的相关规范、章程及制度。所谓岗位安全责任制度,是指根据我国的危险化学品安全管理方针和相关危险化学品安全管理法规建立的各级领导、职能部门、工程技术人员、各个岗位操作人员在从业过程中对危险化学品的相关环节层层负责,并按照规定的工作标准进行考核及奖惩而建立起来的制度。

#### 3. 对从业人员进行教育和培训

危险化学品的从业单位有义务对单位的从业人员进行教育和相关培训,从教育和培训内容上说,包括安全教育、法制教育和从业技术培训。

### (三)从业人员培训和持证上岗制度

对于危险化学品的从业人员,应当接受教育和培训,经考核合格后上岗作业。对于部分有资格要求的岗位,从业人员取得相应资格后才能上岗。对于从业单位来说,对于有资格要求的岗位,则必须配备依法取得相应资格的人员。

## 二、危险化学品禁止与限制制度

《条例》的第5条、第40条、第49条、第54条、第58条共同建立起我国的危险化学品禁止与限制制度。

### (一)禁止制度

我国的危险化学品禁止制度的主要内容包括以下几项:①禁止任何单位和个人生产、经营、使用国家禁止生产、经营、使用的危险化学品;②禁止向个人销售剧毒化学品

(属于剧毒化学品的农药除外)和易制爆危险化学品;③未经公安机关批准,禁止运输危险化学品的车辆进入危险化学品运输车辆限制通行的区域;④禁止通过内河封闭水域运输剧毒化学品以及国家规定禁止通过内河运输的其他危险化学品;⑤非内河封闭水域,禁止运输国家规定禁止通过内河运输的剧毒化学品以及其他危险化学品。

### (二)限制制度

我国的危险化学品限制制度主要体现在两方面:一是国家对危险化学品的使用有限制性规定的,任何单位和个人不得违反限制性规定使用危险化学品;二是通过内河运输危险化学品,国务院交通运输主管部门对单船运输的危险化学品数量有限制性规定的,承运人应当按照规定安排运输数量。

## 三、管理部门分工负责制度

对于危险化学品的管理,我们国家实行的是各部门分工管理、分工负责、互相配合制度。根据危险化学品管理的不同阶段与内容,分别由不同的部门负责,具体涉及的部门有:安监部门、公安机关、质检部门、环保部门、交通部门、卫生部门、工商行政部门、邮政部门。

### (一)安监部门的安全监督管理职责

安监部门负责危险化学品安全监督管理综合工作,组织确定、公布、调整危险化学品目录,对新建、改建、扩建生产、储存危险化学品(包括使用长输管道输送危险化学品,下同)的建设项目进行安全条件审查,核发危险化学品安全生产许可证、危险化学品安全使用许可证和危险化学品经营许可证,并负责危险化学品登记工作。

### (二)公安机关的安全监督管理职责

公安机关负责危险化学品的公共安全管理,核发剧毒化学品购买许可证、剧毒化学品道路运输通行证,并负责危险化学品运输车辆的道路交通安全管理。

### (三)质检部门的安全监督管理职责

质检部门负责核发危险化学品及其包装物、容器(不包括储存危险化学品的固定式大型储罐,下同)生产企业的工业产品生产许可证,并依法对其产品质量实施监督,负责对进出口危险化学品及其包装实施检验。

### (四)环保部门的安全监督管理职责

环保部门负责废弃危险化学品处置的监督管理,组织危险化学品的环境危害性鉴定和环境风险程度评估,确定实施重点环境管理的危险化学品,负责危险化学品环境管理登记和新化学物质环境管理登记;依照职责分工调查相关危险化学品环境污染事故和生态破坏事件,负责危险化学品事故现场的应急环境监测。

### （五）交通部门的安全监督管理职责

交通部门负责危险化学品道路运输、水路运输的许可以及运输工具的安全管理，对危险化学品水路运输安全实施监督，负责危险化学品道路运输企业、水路运输企业驾驶人员、船员、装卸管理人员、押运人员、申报人员、集装箱装箱现场检查员的资格认定。铁路监管部门负责危险化学品铁路运输及其运输工具的安全管理。民航部门负责危险化学品航空运输以及航空运输企业及其运输工具的安全管理。

### （六）卫生部门的安全监督管理职责

卫生部门负责危险化学品毒性鉴定的管理，负责组织、协调危险化学品事故受伤人员的医疗卫生救援工作。

### （七）工商行政部门的安全监督管理职责

工商行政部门依据有关部门的许可证件，核发危险化学品生产、储存、经营、运输企业营业执照，查处危险化学品经营企业违法采购危险化学品的行为。

### （八）邮政部门的安全监督管理职责

邮政部门负责依法查处寄递危险化学品的行为。

## 四、监督检查措施制度

负有危险化学品安全监督管理职责的部门依法进行监督检查，可以采取下列措施：

（1）进入危险化学品作业场所实施现场检查，向有关单位和人员了解情况，查阅、复制有关文件、资料。

（2）发现危险化学品事故隐患，责令立即消除或者限期消除。

（3）对不符合法律、行政法规、规章规定或者国家标准、行业标准要求的设施、设备、装置、器材、运输工具，责令立即停止使用。

（4）经本部门主要负责人批准，查封违法生产、储存、使用、经营危险化学品的场所，扣押违法生产、储存、使用、经营、运输的危险化学品以及用于违法生产、使用、运输危险化学品的原材料、设备、运输工具。

（5）发现影响危险化学品安全的违法行为，当场予以纠正或者责令限期改正。

**小贴士**

负有危险化学品安全监督管理职责的部门依法进行监督检查，监督检查人员不得少于2人，并应当出示执法证件；否则即为程序违规行文。

END

## 五、安全监管协调、配合制度

由于危险化学品的安全管理工作涉及多个政府部门的不同领域，若不能很好地配合，极易造成管理上的混乱，因而《条例》规定，县级以上人民政府应当建立危险化学品安全监督管理工作协调机制，支持、督促负有危险化学品安全监督管理职责的部门依法履行职责，协调、解决危险化学品安全监督管理工作中的重大问题。

负有危险化学品安全监督管理职责的部门应当相互配合、密切协作，依法加强对危险化学品的安全监督管理。

## 六、备案制度

备案制度是指依照法定程序报送有关机关备案，对符合法定条件的，有关机关应当予以登记的法律性要求。为了保障《条例》在实施过程中能合法有效地对危险化学品的安全管理，预防和减少危险化学品事故，针对危险化学品安全管理的实际情况，结合危险化学品生产、储存、经营、运输过程中的所存在的危险特性和风险程度，《条例》共确立了4项备案制度。

**1. 安全评价报告以及整改方案的落实情况备案制度**

根据《条例》第22条规定："生产、储存危险化学品的企业，应当将安全评价报告以及整改方案的落实情况报所在地县级人民政府安全生产监督管理部门备案。在港区内储存危险化学品的企业，应当将安全评价报告以及整改方案的落实情况报港口行政管理部门备案。"

**2. 储存剧毒化学品以及储存数量构成重大危险源的其他危险化学品的备案制度**

根据《条例》第25条规定："对剧毒化学品以及储存数量构成重大危险源的其他危险化学品，储存单位应当将其储存数量、储存地点以及管理人员的情况，报所在地县级人民政府安全生产监督管理部门（在港区内储存的，报港口行政管理部门）和公安机关备案。"

**3. 剧毒化学品、易制爆危险化学品销售情况备案制度**

根据《条例》第41条规定："剧毒化学品、易制爆危险化学品的销售企业、购买单位应当在销售、购买后5日内，将所销售、购买的剧毒化学品、易制爆危险化学品的品种、数量以及流向信息报所在地县级人民政府公安机关备案，并输入计算机系统。"

**4. 危险化学品事故应急预案备案制度**

根据《条例》第70条规定："危险化学品单位应当将其危险化学品事故应急预案报所在地设区的市级人民政府安全生产监督管理部门备案。"

## 七、危险化学品名录制度

为了贯彻国家相关政策，明确危险化学品的监管重点及内容，就需要对监管对象确

定范围，以便落实责任，更好地实施危险化学品的安全监管工作。因此，在危险化学品安全管理上，《条例》中共提出了6项名单要对社会公布，从而建立起我国的危化品安全管理名录公示制度。

**1. 危险化学品目录**

根据《条例》第3条规定："危险化学品目录，由国务院安全生产监督管理部门会同国务院工业和信息化、公安、环境保护、卫生、质量监督检验检疫、交通运输、铁路、民用航空、农业主管部门，根据化学品危险特性的鉴别和分类标准确定、公布，并适时调整。"

可见，危险化学品的目录由国务院安全生产监督管理部门会同国务院工业和信息化、公安、环境保护、卫生、质量监督检验检疫、交通运输、铁路、民用航空、农业主管部门确定，明确规定了根据化学品危险特性的鉴别和分类标准确定危险化学品目录，这一做法更加与国际接轨，为更好的国际交流奠定了基础。

**2. 实施重点环境管理的危险化学品**

根据《条例》第6条第(4)项规定："环境保护主管部门负责废弃危险化学品处置的监督管理，组织危险化学品的环境危害性鉴定和环境风险程度评估，确定实施重点环境管理的危险化学品，负责危险化学品环境管理登记和新化学物质环境管理登记；依照职责分工调查相关危险化学品环境污染事故和生态破坏事件，负责危险化学品事故现场的应急环境监测。"可见，由环境保护主管部门确定需要实施重点环境管理的危险化学品目录。

**3. 易制爆危险化学品**

根据《条例》第23条规定："生产、储存剧毒化学品或者国务院公安部门规定的可用于制造爆炸物品的危险化学品(以下简称易制爆危险化学品)的单位，应当如实记录其生产、储存的剧毒化学品、易制爆危险化学品的数量、流向，并采取必要的安全防范措施，防止剧毒化学品、易制爆危险化学品丢失或者被盗；发现剧毒化学品、易制爆危险化学品丢失或者被盗的，应当立即向当地公安机关报告。"可见，由国务院公安部门制定易制爆危险化学品的名录。

**4. 危险化学品使用量的数量标准**

根据《条例》第29条第2款规定，危险化学品使用量的数量标准，由国务院安全生产监督管理部门会同国务院公安部门、农业主管部门确定并公布。

**5. 禁止通过内河运输的剧毒化学品以及其他危险化学品**

根据《条例》第54条规定，禁止通过内河运输的剧毒化学品以及其他危险化学品的范围，由国务院交通运输主管部门会同国务院环境保护主管部门、工业和信息化主管部门、安全生产监督管理部门，根据危险化学品的危险特性、危险化学品对人体和水环境的危害程度以及消除危害后果的难易程度等因素规定并公布。

**6. 列入国家实行生产许可证制度的工业产品目录的危险化学品**

根据《条例》第 14 条规定："生产列入国家实行生产许可证制度的工业产品目录的危险化学品的企业，应当依照《中华人民共和国工业产品生产许可证管理条例》的规定，取得工业产品生产许可证。"

根据《中华人民共和国工业产品生产许可证管理条例》(2005 年 9 月 1 日起施行)第 2、第 3 条规定："……国家对生产下列重要工业产品的企业实行生产许可证制度：……(五)电力铁塔、桥梁支座、铁路工业产品、水工金属结构、危险化学品及其包装物、容器等影响生产安全、公共安全的产品；……国家实行生产许可证制度的工业产品目录(以下简称目录)由国务院工业产品生产许可证主管部门会同国务院有关部门制定，并征求消费者协会和相关产品行业协会的意见，报国务院批准后向社会公布。"可见，还存在一个实行生产许可证制度的工业产品目录的危险化学品的目录，由国务院工业产品生产许可证主管部门会同国务院有关部门制定。

## 八、许可证制度

与民用爆炸物品安全管理一样，我国在危险化学品的管理上也广泛推行许可证制度，这对于减少危化品安全责任事故、保障公共安全具有重大意义。许可证制度能够实现对危险化学品相关领域从业人员的有效监督管理，控制危险化学品的生产、销售、运输、使用等相关环节，从而预防责任事故发生，保障公民生命、健康和重大财产安全。

根据《条例》规定，危险化学品管理的许可证制度主要包括 3 方面：安全生产许可制度、安全使用许可制度、经营许可制度，此外还规定了危险化学品的购买及运输许可制度。

**1. 安全生产许可制度**

《条例》第 14 条正式确立起我国的危险化学品生产企业的安全生产许可制度，即危险化学品生产企业进行生产前，应当依照《安全生产许可证条例》的规定，取得危险化学品安全生产许可证。

**2. 危险化学品安全使用许可制度**

根据《条例》第 29 条："使用危险化学品从事生产并且使用量达到规定数量的化工企业(属于危险化学品生产企业的除外，下同)，应当依照本条例的规定取得危险化学品安全使用许可证。"该条正式确立我国的危险化学品安全使用许可制度。

该制度针对企业使用危险化学品从事生产中管理不当造成事故频发的现状，对危险化学品使用的安全管理急需从源头上得到强化，确立了危险化学品安全使用许可制度，此制度要求化工企业在使用特定种类危险化学品进行生产中当其使用量达到规定上限时，应当取得由设区的市级安全监管部门负责审核发放的危险化学品安全使用许可证。

**3. 危险化学品经营许可制度**

为保障危险化学品在经营中的安全,《条例》第33条确立起我国的危险化学品经营许可制度。具体来说,国家对危险化学品经营(包括仓储经营,下同)实行许可制度。未经许可,任何单位和个人不得经营危险化学品。

首先,我国的危险化学品经营许可制度在经营范畴中明确加入了危险化学品的“仓储经营”,这是由于危险化学品的储存也与公共安全息息相关,为预防危险化学品安全事故的发生,必须对其储存条件也确定严格的标准。

其次,严格危险化学品的市场准入。在危险化学品经营企业必备的条件中,明确提出必须由专职安全管理人员进行管理、制定应急救援预案和配备应急救援器材设备三项条件,强化危险化学品经营企业的安全保障。

第三,考虑到企业办事效率,将有危险化学品经营许可证审批权限的发证机关下放到“设区的市级政府安全生产监督管理部门”和“县级政府安全生产监督管理部门”,并明确规定了审批的时限。

**4. 剧毒化学品、易制爆危险化学品购买许可制度**

我国对剧毒化学品和易制爆化学品实行准购制度。根据《条例》第38条,对于剧毒化学品和易制爆化学品的准购制度可依企业及单位的资质不同,分成3种情形。

1)取得危险化学品相关许可证的企业

依法取得危险化学品安全生产许可证、危险化学品安全使用许可证、危险化学品经营许可证的企业,可以凭相应的许可证件购买剧毒化学品、易制爆危险化学品。这是因为相关危险化学品企业的安全生产许可证、安全使用许可证、经营许可证在颁发之时,变成对其购买剧毒化学品、易制爆化学品的条件进行审查,购买这两类危险性更大的危险化学品属于其经营活动的一部分,因而自不必再重复去检查进而颁发购买许可证。

2)民用爆炸物品生产企业

民用爆炸物品生产企业凭民用爆炸物品生产许可证购买易制爆危险化学品。同样道理,民用爆炸物品生产许可证的颁发已经可以确保生产企业购买易制爆危险化学品的合理性及安全爆炸,故而不需要重复审查。

3)其他单位

对于除上两类企业以外的单位,如果购买剧毒化学品的,应当向所在地县级人民政府公安机关申请,以取得剧毒化学品购买许可证;如果购买易制爆危险化学品的,应当持本单位出具的合法用途说明。



**小贴士**

根据《条例》第39条规定,剧毒化学品购买许可证管理办法由国务院公安部门制定。

END

**5. 剧毒化学品运输许可制度**

由于剧毒化学品的运输,较之一般危险化学品,其危险性更大,需要的条件更为严格,因而我国专门建立起剧毒化学品的运输许可制度。根据《条例》第 50 条规定:"通过道路运输剧毒化学品的,托运人应当向运输始发地或者目的地县级人民政府公安机关申请剧毒化学品道路运输通行证。"目前已经发布的相关法规有:《剧毒化学品购买和公路运输许可证件管理办法》(公安部 77 号令)。

(1) 申请主体。剧毒化学品运输许可证的申请主体为托运人,而非所有人。

(2) 审查机关。剧毒化学品运输许可证的审查机关为运输始发地或者目的地县级人民政府公安机关,由其决定是否颁发许可证,具体剧毒化学品道路运输通行证管理办法由国务院公安部门制定。

**6. 危险化学品运输许可制度**

根据《条例》第 43 条规定:"从事危险化学品道路运输、水路运输的,应当分别依照有关道路运输、水路运输的法律、行政法规的规定,取得危险货物道路运输许可、危险货物水路运输许可,并向工商行政管理部门办理登记手续。"据此建立起我国的危险化学品运输许可制度。目前已经发布的相关法规有:《中华人民共和国道路运输条例》(国务院令第 406 号公布)、《中华人民共和国内河交通安全管理条例》(中华人民共和国国务院令第 355 号)。

(1) 适用范围。危险化学品运输许可的适用范围包括道路运输和水路运输。

(2) 具体程序。如果经由道路或水路运输化学品的,首先,应分别依照有关道路运输、水路运输的法律、行政法规的规定,取得危险货物道路运输许可、危险货物水路运输许可;其次,取得许可之后,需向工商行政管理部门办理登记手续,之后才可以运输。

## 九、危险化学品建设项目审批制度

《条例》第 12 条建立起我国的危险化学品建设项目审批制度,规定企业建设危险化学品生产、储存项目时要进行安全条件审查,对建设新建、改建、扩建生产、储存危险化学品项目的安全条件审查的部门是安全生产监督管理部门,同时在《条例》中对安全条件审查的具体实施程序作了明确规定。

**1. 审批对象**

需要进行审批的危险化学品建设项目包括新建、改建、扩建的生产、储存危险化学品的建设项目。

**2. 审查机关**

建设项目的安全条件审查应由安全生产监督管理部门进行。

**3. 具体程序**

安全条件的具体审查应遵循以下程序进行。

（1）安全论证。建设单位应当对建设项目进行安全条件论证，形成安全条件论证报告。

（2）安全评价。建设单位应委托具备国家规定的资质条件的机构对建设项目进行安全评价，出具安全评价情况报告。

（3）报批。建设单位应将安全条件论证和安全评价的情况报告报建设项目所在地设区的市级以上人民政府安全生产监督管理部门进行审批。

（4）审查决定。安全生产监督管理部门应当自收到报告之日起45日内作出审查决定，并书面通知建设单位。



**小贴士**

新建、改建、扩建储存、装卸危险化学品的港口建设项目，由港口行政管理部门按照国务院交通运输主管部门的规定进行安全条件审查。

END

## 十、危险化学品运输管理制度

危险化学品的运输管理制度主要包括道路运输与内河运输安全管理制度两方面。在道路运输管理上，由县级人民政府公安机关划定危险化学品运输车辆限制通行的区域，并设置明显的标志。要想进入该限制区域，必须经过公安机关的批准。

同时，我国也建立起危险化学品的内河运输安全的管理制度。该制度要求交通运输部、环境保护部、工业和信息化部、安全监管总局4个部门，依据危险化学品固有的危险特性、对人体和水环境的危害程度以及消除危害后果的难易程度等因素，规定禁止通过内河运输的剧毒化学品以及其他危险化学品的范围。

此外，对于允许通过内河运输的危险化学品，为从制度上确保通过内河运输危险化学品的安全，应综合运输企业的资质条件，运输船舶和专用码头、泊位的安全条件，各类危险化学品的运输方式、包装规范和安全防护措施，运输危险化学品的船舶的警示标志悬挂和进出港管理等各方面的情况，提出相关的安全保障措施。

通过内河运输危险化学品，危险化学品包装物的材质、型式、强度以及包装方法应当符合水路运输危险化学品包装规范的要求。国务院交通运输主管部门对单船运输的危险化学品数量有限制性规定的，承运人应当按照规定安排运输数量。

## 十一、作业场所和安全设施、设备安全警示制度

根据《条例》第20条规定：“生产、储存危险化学品的单位，应当在其作业场所和安全设施、设备上设置明显的安全警示标志。”目前已经发布的相关法规有《作业场所职业健康监督管理暂行规定》（国家安全生产监督管理总局令第23号）和《化学品作业场所安全警

示标志编制规范》(AQ 3047—2013)。

## 十二、危险化学品登记和鉴定制度

根据《条例》第66、第67条规定,我国实行危险化学品登记和鉴定制度。

**1. 危险化学品登记制度**

根据《条例》第66、第67条:"国家实行危险化学品登记制度,为危险化学品安全管理以及危险化学品事故预防和应急救援提供技术、信息支持。危险化学品生产企业、进口企业,应当向国务院安全监管部门负责危险化学品登记的机构办理危险化学品登记。"目前已经发布的相关法规主要是经2012年5月21日国家安全生产监督管理总局局长办公会议审议通过,自2012年8月1日起施行的《危险化学品登记管理办法》(国家安全生产监督管理总局令第53号)。

**2. 化学品危险性鉴定制度**

根据《条例》第100条,化学品的危险特性尚未确定的,由国务院安全生产监督管理部门、国务院环境保护主管部门、国务院卫生主管部门分别负责组织对该化学品的物理危险性、环境危害性、毒理特性进行鉴定。根据鉴定结果,需要调整危险化学品目录的,依照本《条例》第3条第2款的规定办理。

目前与此相关的法规主要是经2013年6月24日国家安全生产监督管理总局局长办公会议审议通过,自2013年9月1日起施行的《化学品物理危险性鉴定与分类管理办法》(国家安全生产监督管理总局令第60号)。

## 十三、危险化学品和新化学物质环境管理登记制度

根据《条例》第98条:"危险化学品环境管理登记和新化学物质环境管理登记,依照有关环境保护的法律、行政法规、规章的规定执行。"

目前已经发布的相关法规有:《新化学物质环境管理办法》(环境保护部2010年第7号令)及《新化学物质申报登记指南》《新化学物质监督管理检查规范》《新化学物质常规申报表及填表说明》《新化学物质简易申报表及填表说明》《新化学物质科学研究备案表及填表说明》和《新化学物质首次活动情况报告表及填表说明》等六项实施配套文件(环办〔2010〕124号)。

此外,《危险化学品环境管理登记办法(试行)》(环境保护部令第22号)已于2012年7月4日环境保护部部务会议审议通过,自2013年3月1日起施行。

## 十四、危险化学品环境释放信息报告制度

根据《条例》第16条,生产实施重点环境管理的危险化学品的企业,应当按照国务院环境保护主管部门的规定,将该危险化学品向环境中释放等相关信息向环境保护主管部

门报告。环境保护主管部门可以根据情况采取相应的环境风险控制措施。

## 十五、危险化学品事故应急救援管理制度

《条例》第69～74条确立起我国的危险化学品事故应急救援管理制度。具体来说，包括预案编制、组织救援、指导协助、信息发布等环节。

**1. 预案编制**

危险化学品事故应急救援预案的编制应在本地区和本单位两个层次上同时进行。对于本地区的危险化学品事故应急救援预案，应由县级以上地方人民政府安监部门会同工信、环保、公安、卫生、交通、铁路、质检等部门，根据本地区实际情况来制定，并报本级人民政府批准。

本单位的危险化学品事故应急救援预案，应由危险化学品单位自行制定，并配备应急救援人员和必要的应急救援器材、设备，并定期组织应急救援演练。此外，危险化学品单位应当将其危险化学品事故应急预案报所在地设区的市级人民政府安监部门备案。

**2. 组织救援**

一旦发生危险化学品事故，事故单位主要负责人应当立即按照本单位危险化学品应急预案组织救援，并向当地安监部门和环保、公安、卫生部门报告；道路运输、水路运输过程中发生危险化学品事故的，驾驶人员、船员或者押运人员还应当向事故发生地交通部门报告。有关地方人民政府应当立即组织安全生产监督管理、环保、公安、卫生、交通等有关部门，按照本地区危险化学品事故应急预案组织实施救援，不得拖延、推诿。

**3. 指导协助**

由于危险化学品单位对于危险化学品事故的发生原因及救援方法可能理解更多，因而《条例》规定，有关危险化学品单位应当为危险化学品事故应急救援提供技术指导和必要的协助。

**4. 信息发布**

若危险化学品事故造成环境污染的，将由设区的市级以上人民政府环保部门统一发布有关信息，从而保证广大公众的知情权。

## 十六、生产、储存危险化学品单位的安全评价制度

《条例》第22条建立起我国的危险化学品单位安全评价制度，该制度主要包括5方面内容。

（1）适用范围。需要进行安全评价的单位是生产、储存危险化学品的企业，涉及危险化学品其他环节的单位不需要进行安全评价。

（2）评价对象。安全评价以“本企业的安全生产条件”为评价对象，并提出安全评价报告。

（3）评价主体。明确规定必须由具备国家规定资质条件的机构承担安全评价，安全评价报告的内容应当包括对安全生产条件存在的问题进行整改的方案。由此，规范了安全评价活动，有利于客观、公正、权威地进行安全评价。

（4）评价周期。为减轻企业负担，《条例》将安全评价的周期统一确定为3年。

（5）备案。生产、储存危险化学品的企业，应当将安全评价报告以及整改方案的落实情况报所在地县级安监部门备案。在港区内储存危险化学品的企业，应当将安全评价报告以及整改方案的落实情况报港口部门备案。

## 十七、举报和鼓励制度

《条例》第9条规定："任何单位和个人对违反本条例规定的行为，有权向负有危险化学品安全监督管理职责的部门举报。负有危险化学品安全监督管理职责的部门接到举报，应当及时依法处理；对不属于本部门职责的，应当及时移送有关部门处理。"该条建立起我国危险化学品安全管理举报制度。由于危险化学品的生产、使用、储存、运输等环节关系到整个社会的安全，因此必须发动全社会的力量来进行监督，因此《条例》规定，任何单位和个人都有权对违反民用爆炸物品安全管理的行为进行举报。

该举报可以向任何负有对民用爆炸物品监督管理职责的部门进行，包括公安机关及其他主管部门，如安监部门、工商行政管理部门等。相关部门接到举报之后，应当立即查处，若不属于本部门职责的范围的，应及时移送有管辖权的相关部门处理。

《条例》第10条规定："国家鼓励危险化学品生产企业和使用危险化学品从事生产的企业采用有利于提高安全保障水平的先进技术、工艺、设备以及自动控制系统，鼓励对危险化学品实行专门储存、统一配送、集中销售。"据此明确了危险化学品生产和使用企业的发展方向：一是采用有利于提高安全保障水平的先进技术、工艺、设备以及自动控制系统；二是对危险化学品实行专门储存、统一配送和集中销售。

# 第三节 危险化学品安全管理法律责任

为了保障公共安全，国家制定了一系列的有关危险化学品的安全法律法规，任何违反危险化学品管理法律法规的行为，都要承担相应的法律责任，这些法律责任的规定主要体现在《条例》第七章的规定当中，此外刑法、治安管理处罚法、安全生产法等相关法律中也有对于危险化学品安全管理违法及犯罪行为的规定。

## 一、危险化学品安全管理违法行为的法律责任形式

对于违反危险化学品安全管理法律法规的行为，所应承担的法律责任形式有3种：

民事责任、行政责任和刑事责任，其中行政责任是危险化学品安全管理违法行为的主要责任形式。

对于违反危险化学品安全管理法律法规的行为承担民事责任的情形，主要适用于危险化学品单位发生危险化学品事故，造成他人人身伤害或者财产损失的，此时应依法承担民事赔偿责任。

根据《条例》规定，承担违反危险化学品安全管理法律法规行政责任的形式主要有8种：①罚款；②责令停产停业；③没收违法所得；④责令无害化处理、停止违法行为或限期整改；⑤吊销许可证或执照；⑥罚款；⑦治安管理处罚；⑧撤职等行政处分。

此外，违反危险化学品安全管理法律法规情节严重，构成犯罪的，要追究其刑事责任，这主要体现在《刑法》对于重大责任事故罪、危险物品肇事罪、玩忽职守罪、滥用职权罪及其他涉及危险化学品的相关犯罪的规定之中。

## 二、危险化学品安全管理违法行为的法律责任主体

危险化学品安全管理法律法规中规定的对违法行为承担相应法律责任的主体主要有6类：危险化学品单位、危险化学品单位主要责任人、一般单位、一般社会主体、地方人民政府及其有关部门、负有危险化学品安全监督管理职责的部门的工作人员。这六类人员的具体法律责任形式也并不相同。

**1. 危险化学品单位的法律责任**

危险化学品单位违反危险化学品管理法律法规，情节严重，构成犯罪的，依法追究刑事责任，有违反治安管理行为的，依法给予治安管理处罚，此外，常见的行政责任还包括责令限期改正、责令停产停业整顿、罚款、吊销许可证或执照等。若发生危险化学品事故，造成他人人身伤害或财产损失的，还有承担相应的民事赔偿责任。

**2. 危险化学品单位主要责任人的法律责任**

危险化学品单位主要责任人的法律责任主要体现在危险化学品单位发生危险化学品事故时，若其不立即组织救援或者不立即向有关部门报告的，依照《生产安全事故报告和调查处理条例》的规定处罚，其他情形下不承担责任。具体责任形式包括罚款，若主要责任人属于国家工作人员的，还要依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**3. 一般单位及社会主体的法律责任**

这里的一般单位，指的是没有取得相关危险化学品许可证而违法违规从事危险化学品业务的单位；一般社会主体指的是个人主体。由于危险化学品涉及公共安全，因此不具备相关资质的单位或个人严禁从事相关业务，否则将承担相应的法律责任，具体责任形式包括没收、罚款等行政处罚及治安管理处罚，情节严重构成犯罪的，要追究其刑事责任。

**4. 地方人民政府及其有关部门**

在危险化学品安全管理过程中，我国强调的是落实企业主体责任，但地方人民政府及其有关部门在发生危险化学品事故时，有关地方人民政府及其有关部门不立即组织实施救援，或者不采取必要的应急处置措施减少事故损失，防止事故蔓延、扩大的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**5. 负有危险化学品安全监督管理职责的部门的工作人员**

负有危险化学品安全监督管理职责的部门的工作人员，在危险化学品安全监督管理工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予行政处分。

## 三、具体违法行为及其法律责任

涉及危险化学品安全管理的违法行为，明确其法律责任的法律、行政法规主要有刑法、治安管理处罚法和《条例》等的有关规定。

### （一）违反《刑法》的行为及其法律责任

我国《刑法》第 114、115 条（投放危险物质罪）、第 130 条（非法携带枪支、弹药、管制刀具、危险物品危及公共安全罪）、第 134 条（重大责任事故罪、强令违章冒险作业罪）、第 136 条（危险物品肇事罪）、第 397 条（玩忽职守罪、滥用职权罪）规定有下列危险化学品犯罪行为之一的，根据其不同的危害结果和情节，具体刑罚方式包括管制、拘役、有期徒刑、无期徒刑和死刑：

（1）投放毒害性、放射性、传染病病原体等物质。

（2）非法携带枪支、弹药、管制刀具或者爆炸性、易燃性、放射性、毒害性、腐蚀性物品，进入公共场所或者公共交通工具，危及公共安全，情节严重的。

（3）在生产、作业中违反有关安全管理的规定，因而发生重大伤亡事故或者造成其他严重后果的。

（4）强令他人违章冒险作业，因而发生重大伤亡事故或者造成其他严重后果的。

（5）违反爆炸性、易燃性、放射性、毒害性、腐蚀性物品的管理规定，在生产、储存、运输、使用中发生重大事故，造成严重后果的。

（6）国家机关工作人员滥用职权或者玩忽职守，致使公共财产、国家和人民利益遭受重大损失的。

### （二）违反《治安管理处罚法》的行为及其法律责任

《治安管理处罚法》第 30 条、第 31 条规定有下列危险化学品违反治安管理的行为之一的，根据其不同的危害结果和情节，由公安机关处以拘留的行政处罚：

(1) 违反国家规定,制造、买卖、储存、运输、邮寄、携带、使用、提供、处置爆炸性、毒害性、放射性、腐蚀性物质或者传染病病原体等危险物质的,处 10 日以上 15 日以下拘留;情节较轻的,处 5 日以上 10 日以下拘留。

(2) 爆炸性、毒害性、放射性、腐蚀性物质或者传染病病原体等危险物质被盗、被抢或者丢失,未按规定报告的,处 5 日以下拘留;故意隐瞒不报的,处 5 日以上 10 日以下拘留。

### (三) 违反《条例》的法律责任

《条例》设专章对违反危险化学品安全管理的行为的法律责任进行了规定,具体涉及 14 类行为。

#### 1. 违反国家关于危险化学品的禁止及限制制度的行为及其法律责任

我国在危险化学品的管理上规定了若干禁止及限制制度,即有些危险化学品属于国家禁止生产、经营、使用的,或者使用时存在一定的限制性规定,必须遵守这些规定,否则就要承担相应的法律责任。具体来说,生产、经营、使用国家禁止生产、经营、使用的危险化学品的,由安监部门责令停止生产、经营、使用活动,处 20 万元以上 50 万元以下的罚款,有违法所得的,没收违法所得;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

有前款规定行为的,安监部门还应当责令其对所生产、经营、使用的危险化学品进行无害化处理。违反国家关于危险化学品使用的限制性规定使用危险化学品的,依照本条第 1 款的规定处理。

#### 2. 违反危险化学品建设项目审批制度的行为及其法律责任

未经安全条件审查,新建、改建、扩建生产、储存危险化学品的建设项目的,由安监部门责令停止建设,限期改正;逾期不改正的,处 50 万元以上 100 万元以下的罚款;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

未经安全条件审查,新建、改建、扩建储存、装卸危险化学品的港口建设项目的,由港口部门依照前款规定予以处罚。

#### 3. 违反许可证制度的行为及其法律责任

未依法取得危险化学品安全生产许可证从事危险化学品生产,或者未依法取得工业产品生产许可证从事危险化学品及其包装物、容器生产的,分别依照《安全生产许可证条例》《工业产品生产许可证管理条例》的规定处罚。

违反《条例》规定,化工企业未取得危险化学品安全使用许可证,使用危险化学品从事生产的,由安监部门责令限期改正,处 10 万元以上 20 万元以下的罚款;逾期不改正的,责令停产整顿。

违反《条例》规定,未取得危险化学品经营许可证从事危险化学品经营的,由安监部门责令停止经营活动,没收违法经营的危险化学品以及违法所得,并处 10 万元以上 20 万元以下的罚款;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

**4. 违反安全警示制度的行为及其法律责任**

由于危险化学品涉及公众安全，因此危险化学品从业单位必须对公众进行相关的警告或提示，如设置明显标志、提供化学品安全技术说明书等，否则，将由安监部门责令改正，可以处5万元以下的罚款；拒不改正的，处5万元以上10万元以下的罚款；情节严重的，责令停产停业整顿。

从事危险化学品仓储经营的港口经营人有前款规定情形的，由港口部门依照前款规定予以处罚。储存剧毒化学品、易制爆危险化学品的专用仓库未按照国家有关规定设置相应的技术防范设施的，由公安机关依照前款规定予以处罚。

生产、储存剧毒化学品、易制爆危险化学品的单位未设置治安保卫机构、配备专职治安保卫人员的，依照《企业事业单位内部治安保卫条例》的规定处罚。

**5. 危险化学品包装物、容器的生产企业检验违规行为及其法律责任**

危险化学品包装物、容器生产企业销售未经检验或者经检验不合格的危险化学品包装物、容器的，由质检部门责令改正，处10万元以上20万元以下的罚款，有违法所得的，没收违法所得；拒不改正的，责令停产停业整顿；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

将未经检验合格的运输危险化学品的船舶及其配载的容器投入使用的，由海事机构依照前款规定予以处罚。

**6. 危险化学品的包装物、容器、安全设施、储存等检查、检测、评估违规及其法律责任**

危险化学品的生产、储存、使用单位对于危险化学品的包装物、容器，以及作业场所设置的安全设施、储存设施及方式等有相应的检查、检测、评估、检验等义务，以此保障危险化学品的使用安全，若违反《条例》规定，将由安监部门责令改正，处5万元以上10万元以下的罚款；拒不改正的，责令停产停业整顿直至由原发证机关吊销其相关许可证件，并由工商行政部门责令其办理经营范围变更登记或者吊销其营业执照；有关责任人员构成犯罪的，依法追究刑事责任。

从事危险化学品仓储经营的港口经营人有前款规定情形的，由港口部门依照前款规定予以处罚。

**7. 危险化学品的记录、备案、报告行为违规及其法律责任**

为预防危险化学品安全责任事故发生，保障公共安全，涉及危险化学品及剧毒化学品、易制爆化学品的数量及流向必须清楚记载，因而相关从业单位对涉及的环节负有如实记录或向公安机关备案或报告的义务，否则就要承担相应的法律责任。具体来说，公安机关可责令其改正，可以处1万元以下的罚款；拒不改正的，处1万元以上5万元以下的罚款。

此外，生产、储存危险化学品的企业或者使用危险化学品从事生产的企业未按照本条例规定将安全评价报告以及整改方案的落实情况报安监部门或者港口部门备案，或者储存危险化学品的单位未将其剧毒化学品以及储存数量构成重大危险源的其他危险化

学品的储存数量、储存地点以及管理人员的情况报安监部门或者港口部门备案的，分别由安监部门或者港口部门依照前款规定予以处罚。

生产实施重点环境管理的危险化学品的企业或者使用实施重点环境管理的危险化学品从事生产的企业未按照规定将相关信息向环保部门报告的，由环保部门依照本条第1款的规定予以处罚。

**8. 危险化学品生产装置、储存设施以及库存的危险化学品的违规处置行为及其法律责任**

由于危险化学品本身的高度危险性，因此即使相关从业单位决定停产停业或解散，也必须对于危险化学品进行及时妥善的安置。若未采取有效措施及时、妥善处置其危险化学品生产装置、储存设施以及库存的危险化学品，或者丢弃危险化学品的，由安监部门责令改正，处5万元以上10万元以下的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

不仅如此，生产、储存、使用危险化学品的单位转产、停产、停业或者解散，还必须依照《条例》规定将其危险化学品生产装置、储存设施以及库存危险化学品的处置方案报有关部门备案，否则，将分别由有关部门责令改正，可以处1万元以下的罚款；拒不改正的，处1万元以上5万元以下的罚款。

**9. 危险化学品违规采购行为及其法律责任**

危险化学品经营企业向未经许可违法从事危险化学品生产、经营活动的企业采购危险化学品的，由工商行政部门责令改正，处10万元以上20万元以下的罚款；拒不改正的，责令停业整顿直至由原发证机关吊销其危险化学品经营许可证，并由工商行政部门责令其办理经营范围变更登记或者吊销其营业执照。

**10. 危险化学品违规销售、购买及转售行为及其法律责任**

由于危险化学品的特殊性，因此其销售、购买及转售都有限制，即必须具有相关的许可证或资质证明。

首先，危险化学品生产企业、经营企业在销售危险化学品时要受到一定限制，即不能销售给无资质的其他单位或个人，否则将由安监部门责令改正，没收违法所得，并处10万元以上20万元以下的罚款；拒不改正的，责令停产停业整顿直至吊销其危险化学品安全生产许可证、危险化学品经营许可证，并由工商行政部门责令其办理经营范围变更登记或者吊销其营业执照。

其次，不具有相关许可证件或者证明文件的单位购买剧毒化学品、易制爆危险化学品，或者个人购买剧毒化学品（属于剧毒化学品的农药除外）、易制爆危险化学品的，由公安机关没收所购买的剧毒化学品、易制爆危险化学品，可以并处5000元以下的罚款。

最后，使用剧毒化学品、易制爆危险化学品的单位出借或者向不具有相关许可证件的单位转让其购买的剧毒化学品、易制爆危险化学品，或者向个人转让其购买的剧毒化学品（属于剧毒化学品的农药除外）、易制爆危险化学品的，由公安机关责令改正，处10

万元以上 20 万元以下的罚款；拒不改正的，责令停产停业整顿。

**11. 危险化学品违规运输行为及其法律责任**

对于危险化学品的运输，《条例》作出了很多规定，涉及运输企业的资质、许可、安全设施、人员配备，以及道路或水路两种运输方式的不同要求，相关从业单位必须遵守这些规定，否则就要承担相应的法律责任。具体来说，这些责任包括以下 5 个方面。

(1) 未依法取得危险货物道路运输许可、危险货物水路运输许可，从事危险化学品道路运输、水路运输的，分别依照有关道路运输、水路运输的法律、行政法规的规定处罚。

(2) 涉及危险化学品运输的人员配备、设施及信息提示的违规行为。对该类行为，将由交通部门责令改正，处 5 万元以上 10 万元以下的罚款；拒不改正的，责令停产停业整顿；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

(3) 违反危险化学品运输的许可制度、限制制度及隐匿、谎报行为。一旦发生符合《条例》规定的这类行为的，由交通部门责令改正，处 10 万元以上 20 万元以下的罚款，有违法所得的，没收违法所得；拒不改正的，责令停产停业整顿；构成犯罪的，依法追究刑事责任。在邮件、快件内夹带危险化学品，或者将危险化学品谎报为普通物品交寄的，依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。邮政企业、快递企业收寄危险化学品的，依照《邮政法》的规定处罚。

(4) 轻微违反治安管理的行为，由公安机关根据具体行为方式的不同，给予不同的处罚，具体形式包括责令改正、禁止上路行驶、罚款等。

(5) 危险化学品运输企业及管理单位的安全管理违规行为。具体来说，包括两种情形：①危险化学品道路运输企业、水路运输企业未配备专职安全管理人员的；②用于危险化学品运输作业的内河码头、泊位的管理单位未制定码头、泊位危险化学品事故应急救援预案，或者未为码头、泊位配备充足、有效的应急救援器材和设备的。此时，应由交通部门责令改正，可以处 1 万元以下的罚款；拒不改正的，处 1 万元以上 5 万元以下的罚款。

**12. 伪造、变造或者出租、出借、转让许可证行为及其法律责任**

伪造、变造或者出租、出借、转让危险化学品安全生产许可证、工业产品生产许可证，或者使用伪造、变造的危险化学品安全生产许可证、工业产品生产许可证的，分别依照《安全生产许可证条例》《工业产品生产许可证管理条例》的规定处罚。

伪造、变造或者出租、出借、转让本条例规定的其他许可证，或者使用伪造、变造的本条例规定的其他许可证的，分别由相关许可证的颁发管理机关处 10 万元以上 20 万元以下的罚款，有违法所得的，没收违法所得；构成违反治安管理行为的，依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**13. 救援不当行为及其法律责任**

发生危险化学品事故，有关地方人民政府及其有关部门不立即组织实施救援，或者

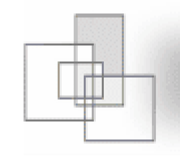
不采取必要的应急处置措施减少事故损失，防止事故蔓延、扩大的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**14. 危险化学品安全监督管理工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊行为及其法律责任**

负有危险化学品安全监督管理职责的部门的工作人员，在危险化学品安全监督管理工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予处分。

### （四）违反其他相关法规的法律责任

除了在《条例》中详尽规定了涉及危险化学品的违规行为的法律责任，其他法规也有涉及危险化学品的违规行为处置的法律责任，如《生产安全事故报告和调查处理条例》《内河交通安全管理条例》《港口法》等法律中规定的罚款、责令停航（停止作业）、暂扣适任证书等行政处罚，构成犯罪的，还要依法追究刑事责任。



### 案例 5-1

## “8·12”天津滨海新区爆炸事故的法律责任认定

2015 年 8 月 12 日 23:30 左右，天津滨海新区第五大街与跃进路交叉口的一处集装箱码头发生爆炸，发生爆炸的是集装箱内的易燃易爆物品。现场火光冲天，爆炸点上空被火光染红，现场附近火焰四溅。事故共造成 165 人遇难（其中参与救援处置的公安现役消防人员 24 人、天津港消防人员 75 人、公安民警 11 人，事故企业、周边企业员工和居民 55 人），8 人失踪（其中天津消防人员 5 人，周边企业员工、天津港消防人员家属 3 人），798 人受伤（伤情重及较重的伤员 58 人、轻伤员 740 人），304 幢建筑物、12428 辆商品汽车、7533 个集装箱受损。截至 2015 年 12 月 10 日，依据《企业职工伤亡事故经济损失统计标准》等标准和规定统计，已核定的直接经济损失 68.66 亿元。

2015 年 8 月 18 日，经国务院批准，成立由公安部、安全监管总局、监察部、交通运输部、环境保护部、全国总工会和天津市等有关方面组成的国务院天津港“8·12”瑞海公司危险品仓库特别重大火灾爆炸事故调查组，邀请最高人民检察院派员参加，并聘请爆炸、消防、刑侦、化工、环保等方面专家参与调查工作。调查组认定的该起危险化学品安全事故的法律责任主体及其违规行为如下：

（1）瑞海公司严重违反有关法律法规，是造成事故发生的主体责任单位。该公司无视安全生产主体责任，严重违反天津市城市总体规划和滨海新区控制性详细规划，违法建设危险货物堆场，违法经营、违规储存危险货物，安全管理极其混乱，安全隐患长期存在。

（2）有关地方党委、政府和部门存在有法不依、执法不严、监管不力、履职不到位等问

题。天津交通、港口、海关、安监、规划和国土、市场和质检、海事、公安以及滨海新区环保、行政审批等部门单位，未认真贯彻落实有关法律法规，未认真履行职责，违法违规进行行政许可和项目审查，日常监管严重缺失；有些负责人和工作人员贪赃枉法、滥用职权。天津市委、市政府和滨海新区区委、区政府未全面贯彻落实有关法律法规，对有关部门、单位违反城市规划行为和在安全生产管理方面存在的问题失察失管。交通运输部作为港口危险货物监管主管部门，未依照法定职责对港口危险货物安全管理督促检查，对天津交通运输系统工作指导不到位。海关总署督促指导天津海关工作不到位。有关中介及技术服务机构弄虚作假，违法违规进行安全审查、评价和验收等。

在该起事故的责任追究过程中，公安机关对 24 名相关企业人员依法立案侦查并采取刑事强制措施（其中瑞海公司 13 人，中介和技术服务机构 11 人）。检察机关对 25 名行政监察对象依法立案侦查并采取刑事强制措施[其中正厅级 2 人，副厅级 7 人，处级 16 人；包括交通运输部门 9 人，海关系统 5 人，天津港（集团）有限公司 5 人，安全监管部门 4 人，规划部门 2 人]。

事故调查组对 123 名责任人员提出了处理意见。建议对 74 名责任人员给予党纪政纪处分，其中省部级 5 人，厅局级 22 人，县处级 22 人，科级及以下 25 人；对其他 48 名责任人员，建议由天津市纪委及相关部门予以诫勉谈话或批评教育；1 名责任人员在调查处理期间病故，不再给予处分。

调查组建议依法吊销瑞海公司有关证照并处罚款，企业相关主要负责人终身不得担任本行业生产经营单位的负责人；对中滨海盛安全评价公司、天津市化工设计院等中介和技术服务机构给予没收违法所得、罚款、撤销资质等行政处罚。同时，对天津市委、市政府进行通报批评并责成天津市委、市政府向党中央、国务院作出深刻检查；责成交通运输部向国务院作出深刻检查。

END



## 实训练习

### 一、填空题

1. 危险化学品安全管理，应当坚持________、________、________，强化和落实企业的主体责任。

2. ________部门核发危险化学品安全生产许可证、危险化学品安全使用许可证和危险化学品经营许可证，并负责危险化学品登记工作。

3. 新建、改建、扩建储存、装卸危险化学品的港口建设项目，由________按照国务院交通运输主管部门的规定进行安全条件审查。

4. 生产、储存危险化学品的企业，应当委托具备国家规定的资质条件的机构，对本企

业的安全生产条件每________年进行一次安全评价，提出安全评价报告。

5. 危险化学品经营企业向未经许可违法从事危险化学品生产、经营活动的企业采购危险化学品的，由________责令改正。

## 二、多选题

1. 下列企业应当委托具备国家规定的资质条件的机构，对本企业的安全生产条件每3年进行一次安全评价，提出安全评价报告的有(　　)。

A. 生产危险化学品的企业　　B. 经营危险化学品的企业

C. 使用危险化学品的企业　　D. 储存危险化学品的企业

2. 可凭(　　)证件购买剧毒化学品、易制爆危险化学品。

A. 危险化学品安全生产许可证　　B. 危险化学品安全使用许可证

C. 危险化学品经营许可证的企业　　D. 民用爆炸物品生产许可证

3. 下列企业应当向国务院安全生产监督管理部门负责危险化学品登记的机构(以下简称危险化学品登记机构)办理危险化学品登记的有(　　)。

A. 危险化学品生产企业　　B. 危险化学品经营企业

C. 危险化学品进口企业　　D. 危险运输化学企业

4. 下列情形应该由公安机关责令改正的有(　　)。

A. 超过运输车辆的核定载质量装载危险化学品的

B. 未取得剧毒化学品道路运输通行证，通过道路运输剧毒化学品的

C. 通过道路运输危险化学品，不配备押运人员的

D. 危险化学品运输车辆未悬挂或者喷涂警示标志，或者悬挂或者喷涂的警示标志不符合国家标准要求的

5. 从事危险化学品经营的企业应当具备：有符合国家标准、行业标准的经营场所，储存危险化学品的，还应当有符合国家标准、行业标准的储存设施；法律、法规规定的其他条件，还应该具备的条件有(　　)。

A. 有健全的安全管理规章制度

B. 从业人员经过专业技术培训并经考核合格

C. 专职安全管理人员

D. 有符合国家规定的危险化学品事故应急预案和必要的应急救援器材、设备

## 三、简答题

1. 简述我国生产、储存危险化学品单位的安全评价制度的主要内容。

2. 发生危险化学品事故，有关地方人民政府及其有关部门应当采取的应急处置措施有哪些？




# 第六章
# 民用爆炸物品安全法规



## 学习目的

1. 理解民用爆炸物品的概念、具体范围，民用爆炸品具体监督管理机构及其职责；
2. 掌握民用爆炸物品生产销售、购买运输、爆破作业及储存的法律制度及责任。



## 引导案例

### 石新泉非法购买、储存爆炸物品案

2002年6月22日，犯罪嫌疑人石新泉未经公安机关批准擅自从山西省繁峙县民爆公司砂河炸药库非法购买炸药150箱，存放在繁峙县义兴寨孙涧沟一金矿井下炸药库。后因一工人用灯泡取暖不慎引燃周围编织袋，并引起炸药燃烧爆炸，造成38名工人死亡。石新泉犯非法买卖爆炸物品罪，被判处有期徒刑15年。

**案例解析**

炸药属于民用爆炸物品，其购买、使用、储存等活动都需要经过相关部门的批准并取得相关证明文件之后才能进行。若未取得相关证明文件即从事相关活动，将追究行为人的行政责任，构成犯罪的，要追究其刑事责任。我国《刑法》第125条规定，非法制造、买卖、运输、邮寄、储存枪支、弹药、爆炸物的，处3年以上10年以下有期徒刑；情节严重的，处10年以上有期徒刑、无期徒刑或者死刑。

在本案中，犯罪嫌疑人石新泉未经公安机关批准便擅自从民爆公司购买炸药，属于非法购买行为，购买之后又将其存放在金矿井下炸药库，构成非法储存行为。因工人不慎引起炸药燃烧爆炸，造成38人死亡，属于“严重后果”。故人民法院以非法买卖爆炸物品罪，追究其刑事责任，判处有期徒刑15年。

END

## 第一节　民用爆炸物品安全法规概述

民用爆炸物品，根据《民用爆炸品安全管理条例》规定，是指用于非军事目的、列入民用爆炸物品品名表的各类火药、炸药及其制品和雷管、导火索等点火、起爆器材。在我国《民用爆炸物品品名表》中明确列出6大类15个系列近百个品种。民用爆炸物品管理因其涉及人民生命财产安全、公共安全和国家安全，因此在公共管理中具有重要意义。近年来，由于种种原因，爆炸案件、爆炸事故不断发生，后果严重，危害极大，影响恶劣。因此，对民用爆炸物品管理问题的研究，具有重要的理论价值和实践价值。

**小贴士**

爆炸是一种极为迅速的物理或化学的能量释放过程。在此过程中，空间内的物质以极快的速度把其内部所含有的能量释放出来，转变成机械功、光和热等能量形态。所以一旦失控，发生爆炸事故，就会产生巨大的破坏作用。但同时，国民经济发展的很多领域，如矿山开采、危楼拆除等，也都需要爆炸来大显神威。凡是能够引起爆炸物质现象的物质，例如炸药、雷管、黑火药等，我们统称为爆炸物品。对爆炸物品的正规、有效管理，是保证“爆炸”服务于国民经济而不是危害公共安全的重要手段。

END

### 一、立法宗旨

在国民经济发展过程中，我们既需要利用爆炸为生活发展服务，同时又要限制其不利因素，保证公共安全，因此就需要对民用爆炸物品的生产、销售、购买、使用、储存等一系列活动进行严格的法律规制。

我国《民用爆炸物品安全管理条例》第1条明确规定：“为了加强对民用爆炸物品的安全管理，预防爆炸事故发生，保障公民生命、财产安全和公共安全，制定本条例。”可以看出，民用爆炸物品安全法律法规的立法宗旨就是为了保障公民生命、财产安全和公共安全，直接目的在于加强管理，根本目的在于预防爆炸事故的发生。可见，民用爆炸物品的安全管理侧重于事故的预防，而不是对责任人的事后惩罚。

### 二、法规体系

涉及民用爆炸物品安全管理方面的社会关系主要由行政法调整。具体涉及民用爆炸物品安全管理的法律法规很多，但主要体现在2006年9月1日施行、2006年5月10日中华人民共和国国务院令第466号公布的《民用爆炸物品安全管理条例》(以下简称

《条例》）当中，1984 年 1 月 6 日国务院发布的《中华人民共和国民用爆炸物品管理条例》同时废止。

此外，该《条例》根据 2014 年 7 月 29 日《国务院关于修改部分行政法规的决定》进行了最近一次的修订。与 1984 年的原《条例》比较，新《条例》有 3 个比较重要的规定：

（1）《条例》明确，国家对民用爆炸物品的生产、销售、购买、运输和爆破作业实行许可证制度。未经许可，任何单位或者个人不得生产、销售、购买、运输民用爆炸物品，不得从事爆破作业。

（2）《条例》规定，国家建立民用爆炸物品信息管理系统，对民用爆炸物品实行标识管理，监控民用爆炸物品流向。民用爆炸物品生产企业、销售企业和爆破作业单位应当建立民用爆炸物品登记制度，如实将本单位生产、销售、购买、运输、储存、使用民用爆炸物品的品种、数量和流向信息输入计算机系统。

（3）《条例》规定，销售、购买民用爆炸物品，应当通过银行账户进行交易，不得使用现金或者实物进行交易。销售民用爆炸物品的企业，应当将购买单位的许可证、银行账户转账凭证、经办人的身份证明复印件保存两年备查。有关许可证方面的规定还要遵守 2004 年的《安全生产许可证条例》。

另外，不同的行政管理职能部门也都制定了相应的其职权范围下的某一方面规定。目前主要有：①《民用爆炸物品进出口管理办法》，2012 年 2 月 10 日中华人民共和国工业和信息化部第 23 次部务会议审议通过，并经中华人民共和国公安部、中华人民共和国海关总署同意，自 2012 年 9 月 1 日起施行。②2012 年 12 月工业和信息化产业部安全生产司组织制定的《民用爆炸物品科技管理办法》。③中华人民共和国公安部 2009 年 6 月 29 日发布、2009 年 8 月 1 日实施的《小型民用爆炸物品储存库安全规范》。

违反民用爆炸物品安全管理法规，情节严重的行为，还可能构成犯罪，受到《刑法》的追究，这主要体现在刑法典中涉及爆炸品的犯罪。主要是《刑法》第 114、115 条规定的爆炸罪；第 125 条规定的非法制造、买卖、运输、邮寄、储存爆炸物罪；第 127 条规定的盗窃爆炸物罪、抢夺爆炸物罪、抢劫爆炸物罪；第 130 条规定的非法携带危险物品危及公共安全罪；第 136 条规定的危险物品肇事罪；第 297 条规定的非法携带爆炸物参加集会、游行、示威罪。

## 第二节　民用爆炸物品安全法律制度

为了更好地实现民用爆炸物品的安全管理，预防爆炸事故的发生，我国的民用爆炸物品安全生产管理法规规定了众多的民用爆炸物品安全法律制度，确保公民生命、财产安全和公共安全。

## 一、许可证制度

与原“条例”相比,《民用爆炸物品安全管理条例》的一个修改亮点就在于明确规定了民用爆炸物品的生产、销售、购买、运输、爆破实行许可证制度,以此保障公共安全。所谓许可证制度,是指有关许可证的申请、审核、颁发、中止与废止和监督管理等方面所作的规定的总称。

许可证既是国家对行政管理相对人从事某种活动的一种法律上的认可,又是行政管理相对人得到法律保护的一种凭证。从国家行政机关的行政行为上来说,属于行政许可的范畴。根据《条例》的规定,民用爆炸物品许可证的种类包括生产、销售、购买、运输和爆破 5 大类。

## 二、许可证制度的主要功能和意义

作为行政许可之体现的许可证制度主要有 3 个方面的功能:控制危险;配置资源;证明或标示功能。所谓控制危险,指的是许可证制度的实施可以预防爆炸事故的发生,将其发生的危险限制在可控范围之内;所谓配置资源,指的是许可证制度可以将与爆炸物品相关的行业资源配置给具备相关资格条件的企业与个人,从而实现社会资源的合理配置;所谓证明或标示功能,指的是许可证所具有的表明当事人具有相关资质的功能。

在民用爆炸物品安全管理上广泛推行许可证制度,对于保障公共安全具有重大意义。首先,该制度是对民用爆炸物品从业人员进行监督管理的有效手段。许可证制度是把国家控制民用爆炸物品的法律、法规、标准、政策、措施具体化,民用爆炸物品监督管理部门通过对许可证的管理,掌握所辖地区的民用爆炸物品状况,有利于对爆炸行为加以限制,加强对民用爆炸物品从业者的监督管理。其次,该制度是预防爆炸事故,保障公民生命、财产安全和公共安全的重要途径。此外,该制度也是国家加强对民用保障物品安全管理的具体手段。

## 三、许可证制度的具体内容

根据《条例》规定,民用爆炸物品的许可证制度的内容主要包括 5 方面:生产许可证制度、销售许可证制度、购买许可证制度、运输许可证制度、爆破作业许可证制度。

**1. 生产许可证制度**

生产许可证制度是指国家对于具备某种产品的生产条件并能保证产品质量的企业,依法授予许可生产该项产品的凭证的法律制度。其主要内容包括:民用爆炸物品生产企业必须具备的法定条件,申请与审批,核发许可证。

1) 民用爆炸物品生产企业的设立原则

《条例》第 10 条明确规定:“设立民用爆炸物品生产企业,应当遵循统筹规划、合理布

局的原则。”所谓统筹规划，指的是通过对整体目标的分析，选择适当的模型来描述整体的各部分、各部分之间、各部分与整体之间以及它们与外部的关系和相应的评审指标体系，进而综合成一个整体模型，用以进行分析并求出全局的最优决策以及与之协调的各部分的目标和决策。具体到民用爆炸物品企业，就是要求企业的设立要遵循整个民用爆炸物品行业的整体发展规划，进而对民用爆炸物品的生产企业进行合理布局。

在最新的《民用爆炸物品行业“十二五”发展规划》中，明确提出民用爆炸物品行业的发展目标在于“产品结构进一步优化、产业集中度大幅提升、科技创新能力明显增强、安全和质量水平进一步提高、节能减排水平明显提升”，民用爆炸物品生产企业的设立必然要遵循该规划，合理布局。

2）民用爆炸物品生产企业的设立条件

根据《条例》第 11 条规定，民用爆炸物品生产企业的设立应当符合下面的条件：

（1）符合国家产业结构规划和产业技术标准。

（2）厂房和专用仓库的设计、结构、建筑材料、安全距离以及防火、防爆、防雷、防静电等安全设备、设施符合国家有关标准和规范。

（3）生产设备、工艺符合有关安全生产的技术标准和规程。

（4）有具备相应资格的专业技术人员、安全生产管理人员和生产岗位人员。

（5）有健全的安全管理制度、岗位安全责任制度。

（6）法律、行政法规规定的其他条件。

3）民用爆炸物品生产企业的设立程序

根据《条例》规定，一个民用爆炸物品生产企业的设立，应遵循以下程序：

（1）申请。申请从事民用爆炸物品生产的企业，应当向国务院民用爆炸物品行业主管部门提出申请，同时提交申请书、可行性研究报告以及能够证明其符合《条例》第 11 条规定条件的有关材料。

（2）受理及审查。国务院民用爆炸物品行业主管部门应当自受理申请之日起 45 日内进行审查，对符合条件的，核发《民用爆炸物品生产许可证》；对不符合条件的，不予核发《民用爆炸物品生产许可证》，书面向申请人说明理由。民用爆炸物品生产企业为调整生产能力及品种进行改建、扩建的，应当依照前款规定申请办理《民用爆炸物品生产许可证》。

（3）工商登记及备案。民用爆炸物品生产企业持《民用爆炸物品生产许可证》到工商行政管理部门办理工商登记，并在办理工商登记后 3 日内，向所在地县级人民政府公安机关备案。

（4）安全生产许可的申请。取得《民用爆炸物品生产许可证》的企业应当在基本建设完成后，向省、自治区、直辖市人民政府民用爆炸物品行业主管部门申请安全生产许可。省、自治区、直辖市人民政府民用爆炸物品行业主管部门应当依照《安全生产许可证条

例》的规定对其进行查验，对符合条件的，核发《民用爆炸物品安全生产许可证》。

民用爆炸物品生产企业取得《民用爆炸物品安全生产许可证》后，方可生产民用爆炸物品。

**2. 销售许可证制度**

民用爆炸物品的销售许可证制度的主要内容包括：民用爆炸物品销售企业必须具备的法定条件，从事民用爆炸物品销售企业的申请与审批，核发许可证，以及从事民用爆炸物品销售活动的行为规范。

1）民用爆炸物品销售企业的设立条件

根据《条例》第 18 条规定，申请从事民用爆炸物品销售的企业，应当具备下列条件：

（1）符合对民用爆炸物品销售企业规划的要求。

（2）销售场所和专用仓库符合国家有关标准和规范。

（3）有具备相应资格的安全管理人员、仓库管理人员。

（4）有健全的安全管理制度、岗位安全责任制度。

（5）法律、行政法规规定的其他条件。

2）民用爆炸物品销售企业的设立程序

根据《条例》规定，一个民用爆炸物品销售企业的设立，应遵循以下程序：

（1）申请。申请从事民用爆炸物品销售的企业，应当向所在地省、自治区、直辖市人民政府民用爆炸物品行业主管部门提出申请，同时提交申请书、可行性研究报告以及能够证明其符合《条例》第 18 条规定条件的有关材料。

（2）受理、审查及查验。省、自治区、直辖市人民政府民用爆炸物品行业主管部门应当自受理申请之日起 30 日内进行审查，并对申请单位的销售场所和专用仓库等经营设施进行查验，对符合条件的，核发《民用爆炸物品销售许可证》；对不符合条件的，不予核发《民用爆炸物品销售许可证》，书面向申请人说明理由。

（3）工商登记及备案。民用爆炸物品销售企业持《民用爆炸物品销售许可证》到工商行政管理部门办理工商登记后，方可销售民用爆炸物品。民用爆炸物品销售企业应当在办理工商登记后 3 日内，向所在地县级人民政府公安机关备案。

**小贴士**

民用爆炸物品生产企业凭《民用爆炸物品生产许可证》，可以销售本企业生产的民用爆炸物品。民用爆炸物品生产企业销售本企业生产的民用爆炸物品，不得超出核定的品种、产量。

END

**3. 购买许可证制度**

民用爆炸物品的购买许可证制度的主要内容包括：购买民用爆炸物品的申请材料，

购买民用爆炸物品的申请与审批，以及对于许可购买的品种、数量、购买单位以及许可的有效期限。

1）民用爆炸物品购买的申请材料

根据《条例》第 21 条规定，民用爆炸物品使用单位申请购买民用爆炸物品的，应提交以下材料：

（1）工商营业执照或者事业单位法人证书。

（2）《爆破作业单位许可证》或者其他合法使用的证明。

（3）购买单位的名称、地址、银行账户。

（4）购买的品种、数量和用途说明。

2）民用爆炸物品购买的具体程序

民用爆炸物品使用单位申请购买民用爆炸物品的，应当向所在地县级人民政府公安机关提出购买申请。受理申请的公安机关应当自受理申请之日起 5 日内对提交的有关材料进行审查，对符合条件的，核发《民用爆炸物品购买许可证》；对不符合条件的，不予核发《民用爆炸物品购买许可证》，书面向申请人说明理由。《民用爆炸物品购买许可证》应当载明许可购买的品种、数量、购买单位以及许可的有效期限。



**小贴士**

民用爆炸物品生产企业凭《民用爆炸物品生产许可证》购买属于民用爆炸物品的原料，民用爆炸物品销售企业凭《民用爆炸物品销售许可证》向民用爆炸物品生产企业购买民用爆炸物品，民用爆炸物品使用单位凭《民用爆炸物品购买许可证》购买民用爆炸物品，还应当提供经办人的身份证明。

销售民用爆炸物品的企业，应当查验前款规定的许可证和经办人的身份证明；对持《民用爆炸物品购买许可证》购买的，应当按照许可的品种、数量销售。销售、购买民用爆炸物品，应当通过银行账户进行交易，不得使用现金或者实物进行交易。

销售民用爆炸物品的企业，应当将购买单位的许可证、银行账户转账凭证、经办人的身份证明复印件保存 2 年备查。

END

**4. 运输许可证制度**

民用爆炸物品的运输许可证制度的主要内容包括：运输民用爆炸物品的申请条件和程序、运输的具体要求等。

1）申请民用爆炸物品运输的具体条件

根据《条例》第 26 条规定，运输民用爆炸物品的收货单位应提交下列材料：

（1）民用爆炸物品生产企业、销售企业、使用单位以及进出口单位分别提供的《民用爆炸物品生产许可证》《民用爆炸物品销售许可证》《民用爆炸物品购买许可证》或者进出

口批准证明；

（2）运输民用爆炸物品的品种、数量、包装材料和包装方式。

（3）运输民用爆炸物品的特性、出现险情的应急处置方法。

（4）运输时间、起始地点、运输路线、经停地点。

2）申请民用爆炸物品运输的具体程序

根据《条例》第26条规定，运输民用爆炸物品，收货单位应当向运达地县级人民政府公安机关提出申请，受理申请的公安机关应当自受理申请之日起3日内对提交的有关材料进行审查，对符合条件的，核发《民用爆炸物品运输许可证》；对不符合条件的，不予核发《民用爆炸物品运输许可证》，书面向申请人说明理由。

**小贴士**

《民用爆炸物品运输许可证》应当载明收货单位、销售企业、承运人，一次性运输有效期限、起始地点、运输路线、经停地点，民用爆炸物品的品种、数量。

END

3）运输民用爆炸物品的具体要求

取得民用爆炸物品运输许可证之后，在具体运输民用爆炸物品的过程中必须做到以下几点。

（1）运输民用爆炸物品的，应当凭《民用爆炸物品运输许可证》，按照许可的品种、数量运输。

（2）经由道路运输民用爆炸物品的，应当遵守下列规定：携带《民用爆炸物品运输许可证》；民用爆炸物品的装载符合国家有关标准和规范，车厢内不得载人；运输车辆安全技术状况应当符合国家有关安全技术标准的要求，并按照规定悬挂或者安装符合国家标准的易燃易爆危险物品警示标志；运输民用爆炸物品的车辆应当保持安全车速；按照规定的路线行驶，途中经停应当有专人看守，并远离建筑设施和人口稠密的地方，不得在许可以外的地点经停；按照安全操作规程装卸民用爆炸物品，并在装卸现场设置警戒，禁止无关人员进入；出现危险情况立即采取必要的应急处置措施，并报告当地公安机关。

（3）民用爆炸物品运达目的地，收货单位应当进行验收后在《民用爆炸物品运输许可证》上签注，并在3日内将《民用爆炸物品运输许可证》交回发证机关核销。

（4）禁止携带民用爆炸物品搭乘公共交通工具或者进入公共场所。禁止邮寄民用爆炸物品，禁止在托运的货物、行李、包裹、邮件中夹带民用爆炸物品。

**5. 爆破作业许可证制度**

其主要内容包括：从事爆破作业的单位必须具备的法定条件，爆破作业许可的申请与审批，爆破作业人员的资格条件，实施爆破作业时应遵守的标准和规范。

1）爆破作业单位的法定条件

根据《条例》第31条规定，申请从事爆破作业的单位，应当具备下列条件：

（1）爆破作业属于合法的生产活动。

（2）有符合国家有关标准和规范的民用爆炸物品专用仓库。

（3）有具备相应资格的安全管理人员、仓库管理人员和具备国家规定执业资格的爆破作业人员。

（4）有健全的安全管理制度、岗位安全责任制度。

（5）有符合国家标准、行业标准的爆破作业专用设备。

（6）法律、行政法规规定的其他条件。

2）爆破作业许可的申请与审批

申请从事爆破作业的单位，应当按照国务院公安部门的规定，向有关人民政府公安机关提出申请，并提供能够证明其符合《条例》第31条规定条件的有关材料。受理申请的公安机关应当自受理申请之日起20日内进行审查，对符合条件的，核发《爆破作业单位许可证》；对不符合条件的，不予核发《爆破作业单位许可证》，书面向申请人说明理由。

营业性爆破作业单位持《爆破作业单位许可证》到工商行政管理部门办理工商登记后，方可从事营业性爆破作业活动。爆破作业单位应当在办理工商登记后3日内，向所在地县级人民政府公安机关备案。

3）爆破作业人员的资格条件

爆破作业单位应当对本单位的爆破作业人员、安全管理人员、仓库管理人员进行专业技术培训。爆破作业人员应当经设区的市级人民政府公安机关考核合格，取得《爆破作业人员许可证》后，方可从事爆破作业。爆破作业单位应当按照其资质等级承接爆破作业项目，爆破作业人员应当按照其资格等级从事爆破作业。爆破作业的分级管理办法由国务院公安部门规定。

4）实施爆破作业的具体要求

（1）在城市、风景名胜区和重要工程设施附近实施爆破作业的，应当向爆破作业所在地设区的市级人民政府公安机关提出申请，提交《爆破作业单位许可证》和具有相应资质的安全评估企业出具的爆破设计、施工方案评估报告。受理申请的公安机关应当自受理申请之日起20日内对提交的有关材料进行审查，对符合条件的，作出批准的决定；对不符合条件的，作出不予批准的决定，并书面向申请人说明理由。

实施上述爆破作业，还应当由具有相应资质的安全监理企业进行监理，由爆破作业所在地县级人民政府公安机关负责组织实施安全警戒。

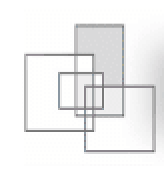
（2）爆破作业单位跨省、自治区、直辖市行政区域从事爆破作业的，应当事先将爆破作业项目的有关情况向爆破作业所在地县级人民政府公安机关报告。

（3）爆破作业单位应当如实记载领取、发放民用爆炸物品的品种、数量、编号以及领

取、发放人员姓名。领取民用爆炸物品的数量不得超过当班用量，作业后剩余的民用爆炸物品必须当班清退回库。爆破作业单位应当将领取、发放民用爆炸物品的原始记录保存 2 年备查。

(4) 实施爆破作业，应当遵守国家有关标准和规范，在安全距离以外设置警示标志并安排警戒人员，防止无关人员进入；爆破作业结束后应当及时检查、排除未引爆的民用爆炸物品。

(5) 爆破作业单位不再使用民用爆炸物品时，应当将剩余的民用爆炸物品登记造册，报所在地县级人民政府公安机关组织监督销毁。



**案例 6-1**

### 非法运输爆炸物被判处缓刑

被告人石某某、徐某、李某分别为河北省涞源县东风矿业有限公司总经理、职工，三被告人于 2006 年 12 月 18 日驾驶福田小型集装箱货车到唐县川里购买岩石膨化硝铵炸药 53 箱，计 1272 千克，行至涞源县走马驿路段时，被涞源县走马驿交警中队查获，后检察机关以三被告人触犯《中华人民共和国刑法》第 125 条构成非法运输爆炸物罪提起公诉。

END

## 四、管理部门分工负责制度

对于民用爆炸物品的管理，我们国家实行的是各部门分工管理、分工负责、互相配合制度。根据民用爆炸物品管理的不同阶段与内容，分别由不同的部门负责，具体涉及民用爆炸物品行业主管部门、公安机关、安全生产监督、铁路、交通、民用航空主管部门、工商行政管理部门。其中民用爆炸物品行业主管部门和公安机关担负了大部分安全监督管理职责。

**1. 民用爆炸物品行业主管部门的安全监督管理职责**

民用爆炸物品行业主管部门的安全监督管理职责主要体现在以下 5 方面：①许可民用爆炸物品生产、销售企业的新建、改建、扩建；②监督管理民用爆炸物品生产、销售、进出口以及相应的储存；③监督管理民用爆炸物品产品质量；④组织查处不具备安全生产基本条件的民用爆炸物品生产、销售单位；⑤组织销毁、处置生产、销毁环节废旧和罚没的非法民用爆炸物品。

**2. 公安机关的安全监督管理职责**

公安机关的安全监督管理职责主要体现在以下几方面：①监督管理民用爆炸物品使用单位的购买、使用以及相应的储存；②监控民用爆炸物品的流向；③许可民用爆破企

业和作业人员；④监督指导民用爆炸物品从业单位安全保卫、工程爆破的安全警戒；⑤许可民用爆炸物品的运输和确定运输路线；⑥组织销毁处置使用、运输环节废旧和罚没的非法民用爆炸物品；⑦侦查非法制造、买卖、储存、运输、邮寄、使用民用爆炸物品的刑事案件。

**3. 其他部门的安全监督管理职责**

除了民用爆炸物品行业主管部门和公安机关承担主要的安全监督管理职责之外，安全生产监督、铁路、交通、民用航空主管部门、工商行政管理部门也对民用爆炸物品的安全负监督管理职责。

安全生产监督、铁路、交通、民用航空主管部门依照法律、行政法规的规定，负责做好民用爆炸物品的安全生产、铁路运输、公共交通运输、民用航空等相关领域的有关安全监督管理工作。

工商行政管理部门按照职责分工，负责组织查处非法生产、销售、购买、储存、运输、邮寄、使用民用爆炸物品的行为。

## 五、从业单位的安全管理制度

《条例》第5条规定了从业单位的安全管理制度，根据该条规定，从业单位的安全管理制度主要包括3方面。

**1. 单位主要负责人的安全管理责任**

民用爆炸物品从业单位的主要负责人是本单位民用爆炸物品安全管理责任人，对本单位的民用爆炸物品安全管理工作全面负责。这与《安全生产法》第5条规定“生产经营单位的主要负责人对本单位的安全工作全面负责”的规定是一致的。

**2. 从业单位的治安保卫工作**

因为民用保障物品的重大危险性，涉及社会公共安全，因此民用爆炸物品的从业单位是治安保卫工作的重点单位。在从业单位内部，要依法设置治安保卫机构或配备治安保卫人员，设置技术防范设施，如摄像头、监控器等，以防止民用爆炸物品的丢失、被盗、被抢。

**3. 从业单位的安全管理制度建设**

为了确保公共安全，民用爆炸物品的从业单位在单位内部管理上要建立基本的配套性制度，包括基本安全管理制度、岗位安全责任制度、制定安全防范措施和事故应急预案、安全管理机构或人员设置、配备制度。

1）基本安全管理制度

从业单位的基本安全管理制度涉及企业的方方面面管理，常见的基本安全管理制度包括16项：安全办公会议制度；安全教育培训制度；安全责任制度；安全监督检查制度；重大危险监控制度；消防管理制度；设备检修保养制度；开停工管理制度；危险品销毁制

度;生产安全费用管理制度;动火管理制度;安全保卫制度;装卸、运输、储存管理制度;定员定量制度;三级危险点巡回检查管理制度;安全事故应急预案及演练制度。

2)岗位安全责任制度

该制度要求从业单位根据各自的实际情况,制定本单位的安全责任制度,要求岗位明晰、安全管理细致、责任明确,并以有力的措施保障制度的实施。

3)制定安全防范措施和事故应急预案

在建立岗位安全责任制度的基础上,各从业单位要进一步制定具体的安全防范措施,以确保安全事故的零发生。此外,事先制定事故应急预案,保证一旦安全事故发生,可以不必惊慌,最大限度地降低和减少损失。具体来说,事故应急预案包括的内容有以下几项:第一,危险源辨识和评价结果;第二,事故类型及可能造成的危害分析;第三,事故应急救援及紧急避险措施;第四,事故应急救援组织指挥机构、救援队伍及职责分工;第五,事故应急救援器材、装备;第六,需要请求社会救援的事项;第七,事故应急救援预案演练的考核评价标准;第八,事故应急救援预案管理制度。

4)安全管理机构或人员配备制度

民用爆炸物品从业单位要设置安全管理机构或者配备专职安全管理人员,从而实现安全工作的专职管理。

## 六、从业人员的限制及培训制度

《条例》第6条规定:"无民事行为能力人、限制民事行为能力人或者曾因犯罪受过刑事处罚的人,不得从事民用爆炸物品的生产、销售、购买、运输和爆破作业。民用爆炸物品从业单位应当加强对本单位从业人员的安全教育、法制教育和岗位技术培训,从业人员经考核合格的,方可上岗作业;对有资格要求的岗位,应当配备具有相应资格的人员。"由此建立起我国民用爆炸物品从业人员的限制及培训制度。

**1. 从业人员资格限制制度**

由于民用爆炸物品的高危险性,《条例》规定无民事行为能力人、限制民事行为能力人或曾因犯罪受过刑事处罚的人,不得从事民用爆炸物品的生产、销售、购买、运输和爆破作业。所谓无民事行为能力人,是指未满18周岁的未成年人或者精神病人;限制民事行为能力人,是指10周岁以上的未成年人,和不能完全辨认自己行为的精神病人。这两类人对于世界的认知理解较完全民事行为能力人相对较低,而民用爆炸物品的操作具有高度危险性,不仅对自身会造成危害,而且会危害到整个社会,因此无论是从保护个人安全角度考虑,还是从维护公共安全角度考虑都应当禁止这两类人从事民用爆炸物品的生产、销售、购买、运输、爆破。"曾因犯罪受过刑事处罚的人"指的是有犯罪行为,被人民法院依法追究刑事责任,并判处刑罚的人。

在这里,对于犯罪类型没有任何限制。刑事处罚,指的是我国《刑法》规定的五种主

刑，四种附加刑，即死刑、无期徒刑、有期徒刑、拘役、管制、剥夺政治权利、罚金、没收财产、驱逐出境。只要受过这9种刑罚处罚之一，就不可以再从事与民用爆炸物品相关的行业，具体以人民法院的生效判决书为准。但若是被人民法院确定有罪，但免予刑事处罚的，则可以继续从事民用爆炸物品的相关行业。

**2. 从业人员教育和培训制度**

民用爆炸物品的从业人员要接受与岗位要求相关的安全教育、法制教育和岗位技术培训，这些都由从业单位提供。从业人员经过考核合格的，方可上岗作业。有些岗位有岗位资格要求的，则必须配备具有相应上岗资格的人员。如爆破作业，就需要从业人员具备相应的爆破资格证。

## 七、民用爆炸物品信息管理制度

我国的民用爆炸物品信息管理制度是由《条例》第7条所确立起来的。建立民用爆炸物品信息管理制度是世界发展的潮流，是大势所趋，该制度对于保障公共安全具有重要意义。这一制度的全面建立问题，已经被探讨了很多年，在现今的信息化社会背景下，则具有了更强的现实性和紧迫性。具体从层级上来说，我国的民用爆炸物品信息管理制度建设包括国家和从业单位两级。

**1. 国家民用爆炸物品信息管理系统的建立**

国家应在全国层面上，建立全国统一的民用爆炸物品信息管理系统，对民用爆炸物品实行标识管理，从总体上监控民用爆炸物品的流向。

**2. 从业单位的民用爆炸物品登记制度的建立**

具体来说，民用爆炸物品的生产企业、销售企业、爆破作业单位都要建立民用爆炸物品登记制度，将本单位的生产、销售、购买、运输、储存、使用情况如实记载，并输入计算机系统。具体内容包括民用爆炸物品的品种、数量、流向信息等。

通过国家和从业单位两级的信息系统的建立，最终实现二者的关联，就可以清楚地追踪每一民用爆炸物品的使用全过程，更好地监控民用爆炸物品的流向。对民用爆炸物品的清楚把握，就可以消除安全隐患，对于减少因民用爆炸物品的滥用而产生的安全事故具有重大意义。

## 八、举报和奖励制度

《条例》第8条规定："任何单位或者个人都有权举报违反民用爆炸物品安全管理规定的行为；接到举报的主管部门、公安机关应当立即查处，并为举报人员保密，对举报有功人员给予奖励。"该条建立起我国的民用爆炸物品安全管理举报和奖励制度。由于民用爆炸物品关系到整个社会的安全，因此必须发动全社会的力量来进行监督，因此《条例》规定，任何单位和个人都有权对违反民用爆炸物品安全管理的行为进行举报。

该举报可以向任何负有对民用爆炸物品监督管理职责的部门进行，包括公安机关及其他主管部门，如安全生产监督管理部门、民用爆炸物品行业主管部门、工商行政管理部门等。相关部门接到举报之后，应当立即查处，并为举报人员保密。对举报有功的人员还应给予奖励，以此鼓励公民积极举报，维护整个社会的公共安全。

# 第三节　民用爆炸物品安全管理法律责任

为了保障公共安全，国家制定了一系列的有关民用爆炸物品的安全法律法规，任何违反民用爆炸物品管理法律法规的行为，都要承担相应的法律责任，这些法律责任的规定主要体现在《条例》第七章的规定当中，此外刑法、治安管理处罚法、安全生产法等相关法律中也有对于民用爆炸物品安全管理违法行为的规定。

## 一、民用爆炸物品安全管理违法行为的法律责任形式

对于违反民用爆炸物品安全管理法律法规的行为，所应承担的法律责任形式主要有两种：行政责任和刑事责任，其中行政责任是民用爆炸物品安全管理违法行为的主要责任形式。

根据《条例》规定，承担民用爆炸物品安全管理法规行政违法行为的责任形式主要有6种：①罚款；②责令停产停业；③没收违法所得；④责令停止违法行为或限期整改；⑤吊销许可证；⑥撤职等行政处分。

此外，违反民用爆炸物品安全管理法律法规情节严重，构成犯罪的，要追究其刑事责任，这主要体现在《刑法》对于重大责任事故罪、玩忽职守罪、滥用职权罪及其他涉及爆炸物的相关犯罪的规定之中。

## 二、民用爆炸物品安全管理违法行为的法律责任主体

民用爆炸物品安全管理法律法规中规定的对违法行为承担相应法律责任的主体主要有5类：从业单位、从业单位主要责任人、一般从业人员、一般社会主体、监督管理部门工作人员。这五类人员的具体法律责任形式也并不相同。

### （一）从业单位的法律责任

民用爆炸物品的从业单位违反民用爆炸物品管理法律法规，情节严重，构成犯罪的，依法追究刑事责任，有违反治安管理行为的，依法给予治安管理处罚，此外，常见的行政责任还包括责令限期改正、责令停产停业整顿、罚款、吊销许可证等。

### （二）从业单位主要责任人的法律责任

民用爆炸物品从业单位的主要负责人如果未履行安全管理责任，导致发生重大伤亡事故或者造成其他严重后果，构成犯罪的，要依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，其可能面临撤职处分，如果是个人经营的投资人，则要处以 2 万元以上 20 万元以下的罚款。

### （三）一般从业人员的法律责任

爆破作业人员违反国家有关标准和规范的规定实施爆破作业的，由公安机关责令限期改正，情节严重的，吊销《爆破作业人员许可证》。

### （四）一般社会主体的法律责任

构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，由公安机关依法给予治安管理处罚，此外，常见的承担行政责任的方式还包括：责令限期改正，责任停止相关违法活动，没收非法的民用爆炸物品，没收违法所得，罚款等。

### （五）监督管理部门工作人员的法律责任

民用爆炸物品行业主管部门、公安机关、工商行政管理部门的工作人员，在民用爆炸物品安全监督管理工作中滥用职权、玩忽职守或者徇私舞弊，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予行政处分。

## 三、具体违法行为及其法律责任

涉及民用爆炸物品安全生产违法行为，明确其法律责任的法律、行政法规主要有刑法、治安管理处罚法和《条例》的有关规定。

### （一）违反《刑法》的行为及其法律责任

我国《刑法》第 125 条、第 127 条、第 130 条、第 136 条、第 146 条规定有下列民用爆炸物品犯罪行为之一的，根据其不同的危害结果和情节，分别处以罚金、拘役、有期徒刑、无期徒刑和死刑：

（1）非法制造、买卖、运输、邮寄、储存枪支、弹药、爆炸物的。

（2）盗窃、抢夺枪支、弹药、爆炸物的。

（3）非法携带枪支、弹药、管制刀具或者爆炸性、易燃性、放射性、毒害性、腐蚀性物品，进入公共场所或者公共交通工具，危及公共安全，情节严重的。

（4）违反爆炸性、易燃性、放射性、毒害性、腐蚀性物品的管理规定，在生产、储存、运输、使用中发生重大事故，造成严重后果的。

（5）生产不符合保障人身、财产安全的国家标准、行业标准的电器、压力容器、易燃易爆产品或者其他不符合保障人身、财产安全的国家标准、行业标准的产品，或者销售明知是以上不符合保障人身、财产安全的国家标准、行业标准的产品，造成严重后果的。

（6）违反劳动管理法规，雇用未满16周岁的未成年人从事超强度体力劳动的，或者从事高空、井下作业的，或者在爆炸性、易燃性、放射性、毒害性等危险环境下从事劳动，情节严重的。

### （二）违反《治安管理处罚法》的行为及其法律责任

《治安管理处罚法》第30条、第31条规定有下列民用爆炸物品违反治安管理的行为之一的，根据其不同的危害结果和情节，由公安机关分别处以罚款、拘留的行政处罚：

（1）违反国家规定，制造、买卖、储存、运输、邮寄、携带、使用、提供、处置爆炸性、毒害性、放射性、腐蚀性物质或者传染病病原体等危险物质的。

（2）爆炸性、毒害性、放射性、腐蚀性物质或者传染病病原体等危险物质被盗、被抢或者丢失，未按规定报告的。

### （三）违反《条例》的法律责任

《条例》设专章对违反民用爆炸物品安全管理的行为的法律责任进行了规定，具体涉及10大类行为。

**1. 未经许可生产、销售、购买、运输民用爆炸物品或者从事爆破作业的行为及其法律责任**

我国在民用爆炸物品的管理上实行许可证制度，在涉及民用爆炸物品的各个环节都必须拥有相应的许可证，否则就要承担相应的法律责任。具体来说，未经许可生产、销售民用爆炸物品的，由民用爆炸物品行业主管部门责令停止非法生产、销售活动，处10万元以上50万元以下的罚款，并没收非法生产、销售的民用爆炸物品及其违法所得。

违反《条例》规定，未经许可购买、运输民用爆炸物品或者从事爆破作业的，由公安机关责令停止非法购买、运输、爆破作业活动，处5万元以上20万元以下的罚款，并没收非法购买、运输以及从事爆破作业使用的民用爆炸物品及其违法所得。

**2. 生产、销售民用爆炸物品企业违规生产行为及其法律责任**

生产、销售民用爆炸物品的企业有下列行为之一的，由民用爆炸物品行业主管部门责令限期改正，处10万元以上50万元以下的罚款；逾期不改正的，责令停产停业整顿；情节严重的，吊销《民用爆炸物品生产许可证》或者《民用爆炸物品销售许可证》：

（1）超出生产许可的品种、产量进行生产、销售的。

（2）违反安全技术规程生产作业的。

（3）民用爆炸物品的质量不符合相关标准的。

（4）民用爆炸物品的包装不符合法律、行政法规的规定以及相关标准的。

（5）超出购买许可的品种、数量销售民用爆炸物品的。

（6）向没有《民用爆炸物品生产许可证》《民用爆炸物品销售许可证》《民用爆炸物品购买许可证》的单位销售民用爆炸物品的。

(7) 民用爆炸物品生产企业销售本企业生产的民用爆炸物品未按照规定向民用爆炸物品行业主管部门备案的。

(8) 未经审批进出口民用爆炸物品的。

**3. 民用爆炸物品交易及登记违规行为及其法律责任**

为加强对于民用爆炸物品流向的管理，民用爆炸物品的交易及登记都有特定要求，如交易方式、交易数量、交易备案等方面，若违反《条例》规定，有下列情形之一的，由公安机关责令限期改正，处 5 万元以上 20 万元以下的罚款；逾期不改正的，责令停产停业整顿：

(1) 未按照规定对民用爆炸物品做出警示标识、登记标识或者未对雷管编码打号的。

(2) 超出购买许可的品种、数量购买民用爆炸物品的。

(3) 使用现金或者实物进行民用爆炸物品交易的。

(4) 未按照规定保存购买单位的许可证、银行账户转账凭证、经办人的身份证明复印件的。

(5) 销售、购买、进出口民用爆炸物品，未按照规定向公安机关备案的。

(6) 未按照规定建立民用爆炸物品登记制度，如实将本单位生产、销售、购买、运输、储存、使用民用爆炸物品的品种、数量和流向信息输入计算机系统的。

(7) 未按照规定将《民用爆炸物品运输许可证》交回发证机关核销的。

**4. 道路运输民用爆炸物品违规行为及其法律责任**

经由道路运输民用爆炸物品，一旦运输不慎，极易引起爆炸事故，危害公共安全，因而《条例》对于民用爆炸物品的运输有特定要求，若违规运输，有下列情形之一的，由公安机关责令改正，处 5 万元以上 20 万元以下的罚款：

(1) 违反运输许可事项的。

(2) 未携带《民用爆炸物品运输许可证》的。

(3) 违反有关标准和规范混装民用爆炸物品的。

(4) 运输车辆未按照规定悬挂或者安装符合国家标准的易燃易爆危险物品警示标志的。

(5) 未按照规定的路线行驶，途中经停没有专人看守或者在许可以外的地点经停的。

(6) 装载民用爆炸物品的车厢载人的。

(7) 出现危险情况未立即采取必要的应急处置措施、报告当地公安机关的。

**5. 爆破作业单位及人员违规爆破行为及其法律责任**

爆破作业直接关系到爆炸事故的发生与否，因此对于爆破作业单位和爆破作业人员我国实行严格的资格准入制度，对具体爆破作业的实施也都依据具体情况作出详尽的规定，违规爆破的将承担相应的法律责任。具体来说，违反《条例》规定，从事爆破作业的单位有下列情形之一的，由公安机关责令停止违法行为或者限期改正，处 10 万元以上 50

万元以下的罚款;逾期不改正的,责令停产停业整顿;情节严重的,吊销《爆破作业单位许可证》:

(1) 爆破作业单位未按照其资质等级从事爆破作业的。

(2) 营业性爆破作业单位跨省、自治区、直辖市行政区域实施爆破作业,未按照规定事先向爆破作业所在地的县级人民政府公安机关报告的。

(3) 爆破作业单位未按照规定建立民用爆炸物品领取登记制度、保存领取登记记录的。

(4) 违反国家有关标准和规范实施爆破作业的。

爆破作业人员违反国家有关标准和规范的规定实施爆破作业的,由公安机关责令限期改正,情节严重的,吊销《爆破作业人员许可证》。

**6. 储存民用爆炸物品违规行为及其法律责任**

民用爆炸物品的储存有专门的储存标准和规范,违反《条例》规定,有下列储存违规情形之一的,由民用爆炸物品行业主管部门、公安机关按照职责责令限期改正,可以并处5万元以上20万元以下的罚款;逾期不改正的,责令停产停业整顿;情节严重的,吊销许可证:

(1) 未按照规定在专用仓库设置技术防范设施的。

(2) 未按照规定建立出入库检查、登记制度或者收存和发放民用爆炸物品,致使账物不符的。

(3) 超量储存、在非专用仓库储存或者违反储存标准和规范储存民用爆炸物品的。

(4) 其他违反民用爆炸物品储存管理规定行为的。

**7. 民用爆炸物品从业单位违法行为及其法律责任**

为预防爆炸事故发生,保障公共安全,民用爆炸物品相关从业单位必须建立一系列的适应本单位需要的安全管理制度,并对民用爆炸物品进行严格管理,否则就要承担相应的法律责任。具体来说,民用爆炸物品从业单位有下列情形之一的,由公安机关处2万元以上10万元以下的罚款;情节严重的,吊销其许可证;有违反治安管理行为的,依法给予治安管理处罚:

(1) 违反安全管理制度,致使民用爆炸物品丢失、被盗、被抢的。

(2) 民用爆炸物品丢失、被盗、被抢,未按照规定向当地公安机关报告或者故意隐瞒不报的。

(3) 转让、出借、转借、抵押、赠送民用爆炸物品的。

**8. 违规携带,邮寄或者夹带民用爆炸物品行为及其法律责任**

携带民用爆炸物品搭乘公共交通工具或者进入公共场所,邮寄或者在托运的货物、行李、包裹、邮件中夹带民用爆炸物品,情节严重的,可以构成犯罪,依法追究刑事责任;尚不构成犯罪的,由公安机关依法给予治安管理处罚,没收非法的民用爆炸物品,处1000

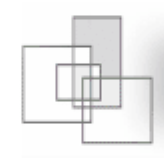
元以上 1 万元以下的罚款。

**9. 从业单位的主要负责人未履行安全管理责任行为及其法律责任**

民用爆炸物品从业单位的主要负责人未履行本条例规定的安全管理责任，导致发生重大伤亡事故或者造成其他严重后果，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，对主要负责人给予撤职处分，对个人经营的投资人处 2 万元以上 20 万元以下的罚款。

**10. 监督管理部门工作人员渎职行为及其法律责任**

民用爆炸物品行业主管部门、公安机关、工商行政管理部门的工作人员，在民用爆炸物品安全监督管理工作中滥用职权、玩忽职守或者徇私舞弊，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予行政处分。



## 案例 6-2

### 河南省平顶山市卫东区兴东二矿"6·21"特别重大炸药燃烧事故

2010 年 6 月 21 日 1 时 22 分，河南省平顶山市卫东区兴东二矿发生特别重大炸药燃烧事故，死亡 49 人、受伤 26 人(其中重伤 9 人)，直接经济损失 1803 万元。经调查认定，这是一起责任事故。该案最终法律责任的追究涉及刑事责任和行政责任(包括行政处分和行政处罚)。

1. 移送司法机关，追究刑事责任 34 人

主要有：

(1) 刘建国，兴东二矿主井矿长。2010 年 6 月 21 日被刑事拘留。

(2) 程文斌，兴东二矿主井总包工头。2010 年 7 月 1 日被刑事拘留。

(3) 郭豹子，兴东二矿非法购买炸药的中间人。2010 年 6 月 28 日被刑事拘留。

(4) 李天振，兴东二矿主井投资人。2010 年 7 月 22 日被刑事拘留。

(5) 李定乾，兴东二矿主井安全副矿长。2010 年 7 月 15 日被刑事拘留。

(6) 翟录伟，兴东二矿主井会计。事故发生后逃匿，已由公安机关通缉。

(7) 黄永贵，兴东二矿名义矿长，副井投资人、矿长。2010 年 7 月 21 日被刑事拘留。

(8) 张瑞旭，卫东区地矿局副局长。2010 年 7 月 12 日因涉嫌玩忽职守罪被逮捕。

(9) 余艳卿，卫东区委常委、统战部部长，区包矿领导。2010 年 7 月 24 日因涉嫌玩忽职守罪被刑事拘留。

(10) 赵建国，卫东区总工会主席，区包矿领导。2010 年 7 月 24 日因涉嫌玩忽职守罪被刑事拘留。

(11) 岳斌，卫东区地矿局局长。2010 年 7 月 27 日因涉嫌玩忽职守罪被刑事拘留。

2. 给予党纪、行政处分32人

主要有：

(1) 王汉杰，卫东区安全监管局局长、党组副书记。撤职、撤销党内职务。

(2) 杜玉印，平顶山市煤炭工业局副局长、党组成员。记大过。

(3) 亢根柱，平顶山市煤炭工业局局长、党组副书记。记大过。

(4) 李锡营，平顶山市安全监管局副局长、党组成员。记大过。

(5) 赵国洋，平顶山市国土资源局矿产资源稽查大队大队长。记大过。

(6) 吕恒，平顶山市公安局卫东分局局长、党委书记。降级、党内严重警告。

(7) 崔建平，平顶山市人民政府市长助理，市公安局局长、党委书记。记过。

(8) 孙铁栓，卫东区东高皇乡人民政府乡长(事故发生后被免职)、乡党委副书记。撤职、撤销党内职务。

(9) 赵建有，卫东区东高皇乡党委书记。撤销党内职务。

(10) 潘震，卫东区人民政府副区长、党组成员(事故发生后被免职)。撤职、撤销党内职务。

(11) 云建军，卫东区人民政府区长、区委副书记(事故发生后被免职)。撤职、撤销党内职务。

(12) 王朴，卫东区委书记。党内严重警告。

(13) 王廷，平顶山市人民政府党组成员(副厅级)。记大过。

(14) 李俊峰，平顶山市人民政府副市长(事故发生后被停职检查)、党组成员。降级、党内严重警告。

(15) 李恩东，平顶山市人民政府市长(事故发生后被停职检查)、市委副书记。降级、党内严重警告。

(16) 赵顷霖，平顶山市委书记。党内严重警告。

(17) 王佳英，河南煤矿安监局豫南监察分局局长。记大过。

责成河南省人民政府向国务院作出深刻检查。

3. 行政处罚

平顶山市人民政府依法关闭兴东二矿，依法没收该矿非法生产所得，河南省有关部门和河南煤矿安监局依法吊销该矿及有关责任人的所有证照。

END



## 实训练习

### 一、单选题

1. 2006年4月26日国务院第134次常务会议通过，自(　　)起施行《民用爆炸物品

安全管理条例》(以下简称《条例》)。

A. 2006 年 6 月 1 日　　B. 2006 年 9 月 1 日

C. 2006 年 10 月 1 日　　D. 2006 年 9 月 10 日

2. (　　)部门负责民用爆炸物品生产、销售的安全监督管理。

A. 国家安全生产监督主管部门　　B. 公安部门

C. 民用爆炸物品行业主管部门　　D. 工商行政管理部门

3. 民用爆炸物品生产企业、销售企业和爆破作业单位应当建立民用爆炸物品(　　)制度,如实将本单位生产、销售、购买、运输、储存、使用民用爆炸物品的品种、数量和流向信息输入计算机系统。

A. 登记　　B. 许可　　C. 统计　　D. 档案管理

4. 销售、购买民用爆炸物品,应当通过(　　)进行交易。

A. 现金　　B. 实物　　C. 外币　　D. 银行账户

5. 营业性爆破作业单位持《爆破作业单位许可证》到(　　)部门办理登记后,方可从事营业性爆破作业活动。

A. 公安部门　　B. 民用爆炸物品行业主管部门

C. 工商行政管理部门　　D. 当地政府

## 二、多选题

1. 国家制定《条例》的立法宗旨是,为了加强对民用爆炸物品的安全管理,预防爆炸事故发生,保障公民(　　)、(　　)和(　　)。

A. 生命　　B. 财产安全　　C. 公共安全　　D. 社会稳定

2. 《条例》规定了民用爆炸物品的定义,包含下列(　　)内容。

A. 用于非军事目的

B. 列入民用爆炸物品品名表的各类火药、炸药及其制品

C. 雷管、导火索等点火、起爆器材

D. 烟花爆竹

## 三、简答题

1. 我国民用爆炸物品许可证制度的主要内容有哪些?

2. 民用爆炸物品安全管理违法行为的责任主体有哪些?




# 第七章 石油天然气安全法规




1. 了解我国石油天然气安全法律法规体系；
2. 熟悉掌握《石油天然气管道保护法》；
3. 理解相关法律条款，能运用所学知识分析实际问题。

## 引导案例

中国石油锦州化工分公司有一条通往笔架山港口的石油管道，全长44公里，其中有8公里管道穿过市区和郊区。但在城区，管道上面有固定建筑；在城郊，农民在管道上方搭建蔬菜大棚。锦州市有关部门为此做了大量的工作。十几年过去了，这种安全隐患仍然没有解决。

**案例解析**

油气管道建设过程中的临时和永久性征地困难，是阻碍工程建设进度的一大难题。上述案例的症结在于永久性占地。按照石油管道的使用性质，管道占地应该变更为永久性占地，应该给农民以永久性的补偿。这样，安全隐患才能消除。《石油天然气管道保护法》以法律的形式明确规定了管道用地的性质、征地的依据。依法征地，将成为今后管道建设征地的法律依据。

END

## 第一节　石油天然气安全法律法规体系

### 一、石油天然气安全法律法规体系概述

#### （一）定义

石油行业是一个高风险行业，在勘探、钻井、采输到炼制、加工等过程中，石油及石油

产品的高压、易燃、易爆、高温等特殊性，存在着对人身、环境及社会等诸多风险。从我国石油工业发展历程来看，多次发生过井喷、火灾、爆炸、中毒等造成对人员、财产和环境损坏的恶性事故。因此，建立健全石油天然气安全法律法规体系，是维护石油行业的安全生产、确保人民群众的生命财产安全的重要保障。

石油天然气安全法律法规体系，广义上指所有与石油天然气，包括石油天然气勘探、开发生产和油气管道储运，城市燃气、成品油、液化天然气、液化石油气和压缩天然气等安全相关的法律、法规、标准等，涵盖能源勘探、开采、运输、销售、使用等各个环节的安全性规定，以及石油天然气安全生产的技术性标准和规定。

狭义上仅指与石油天然气安全生产管理相关，即石油天然气勘探、开发生产和油气管道储运的安全管理法律法规，不包括城镇燃气安全管理相关规定以及国家、行业和企业制定的有关技术性标准规定。本书采用的是狭义上的定义，即涉及油气勘探开发、储运、销售、成品油流通、油气田保护等相关领域的全国人大、国务院、相关部委以及主管部门制定的关于安全生产的相关法律、法规、规章和规范性文件。

### （二）分类

根据上述定义，狭义上的石油天然气安全法律法规依据不同标准，可划分为不同类型。

**1. 根据法律层级不同，分为法律、行政法规和部门规章**

法律是指全国人大及其常委会制定的综合性或专门性的安全法律法规，如《中华人民共和国安全生产法》（以下简称《安全生产法》）、《中华人民共和国石油天然气管道保护法》（以下简称《管道法》）、《中华人民共和国特种设备安全法》等；行政法规指国务院制定的实施细则和条例，如《特种设备安全监察条例》《安全生产事故报告和调查处理条例》等；部门规章指国家安全生产监督管理总局（以下简称安监总局）等部委制定的相关规定和办法，如《海洋石油安全管理细则》《海洋石油安全生产规定》等。规范性文件指安监总局办公厅以通知形式下发的一些文件，涵盖安全管理、安全技术监察、监督检验规则以及其他规范性文件。

**2. 根据规定内容不同，分为生产安全、管道安全和安全设施方面法律法规**

生产安全方面法律法规，主要就如何组织安全生产，安全生产责任主体、责任划分和承担等的法律规定，如《海洋石油安全生产规定》《海洋石油安全管理细则》《国家安全生产监管总局办公厅关于切实加强海洋石油安全监管工作的通知》《国家安全生产监管总局办公厅关于中央企业在浙原油储存设施安全监管法规适用问题的复函》等；管道安全方面法律法规，主要就如何维护管道等设施安全，调整管道安全维护相关方的权利义务关系的法律规定，如《管道法》《特种设备安全法》《特种设备安全监察条例》《国家安全生产监管总局办公厅关于明确石油天然气长输管道安全监管有关事宜的通知》《国家安全

生产监管总局办公厅关于液化天然气企业和天然气输送管道有关问题的复函》等；安全设施方面法律法规，主要就安全生产设施的设计、施工及验收方面的管理规定，如《海洋石油建设项目生产设施设计审查与安全竣工验收实施细则》《国家安全生产监管总局关于陆上石油天然气建设项目安全设计审查与竣工验收有关事项的通知》等。

**3. 根据管辖范围，分为陆上石油和海洋石油法律法规**

陆上石油天然气生产管理，纳入矿山安全生产管理范畴，遵循《矿山安全生产法》及其实施条例的规定，以及《矿产资源法》及其实施细则的规定；海洋石油生产管理，有《海洋石油安全生产规定》和《海洋石油安全管理细则》等。



**小贴士**

**我国三大石油集团比较**①

| 中文 | 英文 | 公司性质 | 成立时间 | 注册资金（￥亿元） | 经营范围 | 世界500强（2015） |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 中石化 | Sinopec Group | 中央企业 | 1983.9 | 2316 | 石油贸易、石油开发与化工 | 第2位 |
| 中石油 | CNPC | 中央企业 | 1998.7 | 1149 | 石油天然气勘探开发、石油贸易 | 第5位 |
| 中海油 | CNOOC | 中央企业 | 1982.2 | 949 | 石油勘探开发、生产和销售 | 第72位 |

END

## 二、石油天然气管道保护法

### （一）立法背景

**1. 我国石油天然气管道保护立法进程**

1989年3月12日，时任国务院总理李鹏签署了《石油天然气管道保护条例》，这是我国关于油气管道保护的第一个法规。

1990年，国务院责成能源部、铁道部、交通部、解放军总后勤部、中国石油天然气总公司拟定《石油、天然气保护条例实施细则》。但随着国务院机构改革，《实施细则》一直没有出台。

1997年6月，反映油气管道破坏日益严重情况的新华社内参摆在了时任国务院副总理朱镕基面前，引起他的高度关注，并批示当时的中国石油天然气总公司迅速汇总相关情况和措施，要求公安部等相关部门严厉打击偷盗石油设施和物资违法犯罪行为。

① 根据三大石油集团公司官网资料收集整理。

2001 年 8 月 2 日，时任国务院总理朱镕基签署了修订过的《石油天然气管道保护条例》，管道保护法制进程进入新阶段。

2010 年 6 月 25 日，第十一届全国人民代表大会常务委员会第 15 次会议通过《中华人民共和国石油天然气管道保护法》，时任国家主席胡锦涛签署第 30 号主席令公布，自 2010 年 10 月 1 日起施行。这是我国迄今第一部关于石油天然气管道安全的专门法律。

**2. 我国石油天然气管道保护立法原因**

管道是现代五大运输方式之一。中国已经成为管道运输的大国，我国 70％的石油和 99％的天然气是通过管道运输的。管道运输关系经济命脉，同时也关系到公共安全。随着管道的发展，管道国际建设也日益增多，在管道保护方面的问题也越来越突出。

随着城乡建设的发展，大量以前远离居住区的管道逐渐被各种建筑物包围，管道的建设和城镇建设的矛盾越来越突出，为了加强管道保护，就要从源头做起，从规划开始，管道规划要和城乡规划和土地利用规划相衔接。外界对管道的破坏，包括打孔盗油等破坏管道行为屡禁不止，有的地方势头比较突出，需要通过立法实行更加严厉的保护。管道建设和其他工程建设项目，比如铁路、公路建设交叉比较多，需要有一部法律调整和明确在建设中如何处理这些相应的关系。同时借鉴国外经验，美国、俄罗斯、加拿大等许多国家都通过专门立法来进行保护。因此，重视管道保护的立法工作势在必行。

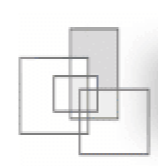
## （二）主要内容

《管道保护法》共 6 章 61 条，首次从法律角度规定了石油、天然气管道有关各方的权利义务，理清了管道活动中的有关法律关系，规定了管道保护措施，明确了管道保护责任，是一部有效保护我国石油及天然气管道的专门法律。

**1. 明确对危害管道安全行为的处理**

危害管道安全将追究刑事责任。石油天然气管道是重要的能源基础设施，具有高压、易燃和易爆的特点，事关公共安全和经济安全。大型工程施工、管道沿线不法分子打孔盗油盗气等，每年都引发多起油气管道安全事故。《管道保护法》第 57 条规定："违反本法规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任。"2002 年 4 月 10 日最高人民法院对涉油犯罪出台的司法解释，明确将打孔盗油破坏管道构成犯罪的行为，定性为破坏压力容器罪。

对于打孔盗油的违法行为，《管道保护法》第 8 条规定："任何单位和个人不得实施危害管道安全的行为。对危害管道安全的行为，任何单位和个人有权向县级以上地方人民政府主管管道保护工作的部门或者其他有关部门举报。接到举报的部门应当在职责范围内及时处理。"第 51 条规定："采用移动、切割、打孔、砸撬、拆卸等手段损坏管道或者盗窃、哄抢管道输送、泄漏、排放的石油、天然气，尚不构成犯罪的，依法给予治安管理处罚。"



### 案例 7-1

据《瞭望》周刊报道，2002 年至 2009 年，中石化共遭受盗油近 3.2 万次，泄漏油 6.8 万吨，造成可计经济损失达 5.3 亿元，导致管道长时间停输或凝管报废和成品油、天然气供应中断，石油外泄引发环境污染。

**案例解析**

目前，我国已经建成的长输管道已形成跨区域、跨国境管道运输，大型工程施工、管道沿线不法分子打孔盗油盗气等第三方破坏严重危害油气管道的运营安全，引发多起油气管道安全事故，需要管道管理企业与各级政府加强工程规划与监管，加大对民众的法制宣传与执法力度，建立和完善保护油气管道安全的机制和体系。

#### 2. 关于管道用地及补偿赔偿的规定

管道企业依法取得土地不得侵占。《管道保护法》明确规定了管道用地的性质、征地的依据。《管道保护法》第 15 条规定：“依照法律和国务院的规定，取得行政许可或者已报送备案并符合开工条件的管道项目的建设，任何单位和个人不得阻碍。”《管道保护法》第 26 条规定：“管道企业依法取得使用权的土地，任何单位和个人不得侵占。”依法征地，将成为今后管道建设征地的着力点。

管道企业补偿赔偿有法可依。石油天然气管道用地按其用途是永久性占地，应给予失地者合理补偿，才能消除安全隐患。《管道保护法》第 14 条规定：“依法建设的管道通过集体所有的土地或者他人取得使用权的国有土地，影响土地使用的，管道企业应当按照管道建设时土地的用途给予补偿。”《管道保护法》第 27 条规定：“因管道巡护、检测、维修等作业给土地使用权人或者其他单位、个人造成损失的，管道企业应当依法给予赔偿。”

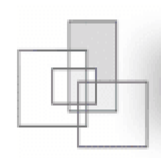
征地补偿和拆迁补偿，国家都有明文规定。管道建设具有点多、线长的特点。管道建设永久性用地主要集中在站场、阀室。由于土地地域、性质、等级的不同，过去在赔偿上往往要执行不同的标准。《管道保护法》规定了需要管道企业补偿或赔偿的情形。在今后依法补偿和赔偿中，更需要国家或管道途经省、自治区、直辖市依法出台配套的标准、措施和办法，使补偿与赔偿有法可依、遇事有据。

#### 3. 维护管道安全责任的规定

管道企业是维护安全的主要责任人。《管道保护法》第 22 条规定：“管道企业应当建立、健全管道巡护制度，配备专门人员对管道线路进行日常巡护。管道巡护人员发现危害管道安全的情形或者隐患，应当按照规定及时处理和报告。”《管道保护法》第 25 条规定：“管道企业发现管道存在安全隐患，应当及时排除。对管道存在的外部安全隐患，管道企业自身排除确有困难的，应当向县级以上地方人民政府主管管道保护工作的部门报

告。接到报告的主管管道保护工作的部门应当及时协调排除或者报请人民政府及时组织排除安全隐患。”

《管道保护法》强调管道企业是维护管道安全的主要责任人，避免了责任推诿等现象，对管道企业的义务作了较多补充；为从源头上保证管道安全，增加管道企业应保证管道建设工程质量的规定，要求管道企业在管道建设中应遵守法律、行政法规有关建设工程质量管理的规定。管道的安全保护设施应当与管道主体工程同时设计、同时施工、同时投入使用。



### 案例 7-2

中国石油管道局启动了管道工程项目第三方 HSE 监督，聘用了 30 名第三方 HSE 监督人员奔赴陕京管道施工现场，在授权范围内履行监督管理职责，对项目实施全过程的 HSE 监督，强化对施工现场的监管力度，最大限度地消除安全隐患，纠正违章行为。

**案例解析**

根据《管道法》第 22 条和第 25 条的规定，管道企业是维护管道安全的主要责任人，进行管道运营巡护以及安全隐患的排查与处理，切实履行好监督管理责任。中石油管道局聘用第三方专业人员进行施工过程全程监督正是履行了法律赋予其职责要求的体现。

END

#### 4. 管道事故处理要求的规定

管道企业要及时通报处理。《管道保护法》第 39 条规定：“管道企业应当制定本企业管道事故应急预案，并报管道所在地县级人民政府主管管道保护工作的部门备案；配备抢险救援人员和设备，并定期进行管道事故应急救援演练。”

“发生管道事故，管道企业应当立即启动本企业管道事故应急预案，按照规定及时通报可能受到事故危害的单位和居民，采取有效措施消除或者减轻事故危害，并依照有关事故调查处理的法律、行政法规的规定，向事故发生地县级人民政府主管管道保护工作的部门、安全生产监督管理部门和其他有关部门报告。接到报告的主管管道保护工作的部门应当按照规定及时上报事故情况，并根据管道事故的实际情况组织采取事故处置措施或者报请人民政府及时启动本行政区域管道事故应急预案，组织进行事故应急处置与救援。”

法律首次明确了石油天然气管道泄漏的石油和因管道抢修排放的石油造成环境污染的，管道企业应当及时治理。同时明确规定，因第三人的行为致使管道泄漏造成环境污染的，管道企业有权向第三人追偿治理费用。《管道保护法》第 40 条规定：“管道泄漏的石油和因管道抢修排放的石油造成环境污染的，管道企业应当及时治理。因第三人的行为致使管道泄漏造成环境污染的，管道企业有权向第三人追偿治理费用。”

## 三、海洋石油安全生产规定

据有关部门初步估算，在我国200立方米水深的大陆架下，石油的储量约为1450亿～3000亿吨，天然气的储量为28.5万亿～85.6万亿立方米。近年来，胜利油田、辽河油田、冀东油田、大港油田在渤海边缘的油气勘探和南海海域取得较为可观的油气收获。随着海洋勘探技术的不断进步，海洋石油的开发深度和领域的不断扩大，海洋油气产量将会稳步上升。同时也意味着，对海洋石油安全生产的监管任务也将会任重道远。

2006年5月1日起实施的《海洋石油安全生产规定》，是在原石油工业部颁布的《海洋石油作业安全管理规定》的基础上，经由多次修改，并征求了有关部门和机构的意见后，经国家安全生产监督管理总局政策法规司审定形成的。2006年1月6日经国家安监总局局长办公会议审议通过，于2006年2月7日以总局令第4号公布，根据2013年8月19日国家安全监管总局令第63号第一次修正，根据2015年3月23日国家安监总局令第78号第二次修正。《海洋石油安全生产规定》分6章，分别为总则、安全生产保障、安全生产监督管理、应急预案与事故处理、罚则、附则，共47条。

《海洋石油安全生产规定》是海洋石油安全生产的基础性规章，对涉及海洋石油安全生产的各个方面，如企业的安全管理、政府的监管、中介机构的管理以及相关制度等，都作出了原则规定。对国家安监总局及总局设立的海洋石油作业安全办公室(以下简称海油安办)的职责进行了明确，提出："海油安办根据需要设立分部、各分部依据有关规定实施具体的安全监督管理。"列出海油安办及其各分部对海洋石油安全生产履行的7个方面的监督管理职责，包括"组织起草海洋石油安全生产法规、规章、标准；监督检查作业者和承包者安全生产条件、设备安全和劳动保护用品使用情况"等。

## 四、海洋石油安全管理细则

海洋石油开采风险逐年增加、设备老化现象严重、台风等恶劣气候和自然灾害时刻威胁作业安全。历时3年、审阅6次的《海洋石油安全管理细则》(以下简称《细则》)，经2009年8月24日国家安全生产监督管理总局局长办公会议审议通过，以总局令第25号公布，于2009年12月1日起施行，根据2013年8月19日国家安全监管总局令第63号第一次修正，根据2015年3月23日国家安监总局令第78号第二次修正。《细则》分总则、设施的备案管理、生产作业的安全管理、安全培训、应急管理、事故报告和调查处理、监督管理、罚则8章119条。

### (一) 出台背景

首先，适应我国安全监管体制的变化。海油安办成立后，作为海洋石油安全生产监管执法主体，一直设在中国海洋石油总公司，相继由原石油部、能源部、国家计委和国家

经贸委管理。2003 年起，设在国家安监总局，并在中石油、中石化、中海油三大石油公司相应设立海油安办分部，承担有关安全生产监管职能，海油石油安全生产监管体制和执法主体发生重大变化。

其次，海洋石油开发主体发生变化。目前，我国从事海洋石油开采从原来的中海油扩大至三大石油公司及其外国合作方，原规章适用主体发生改变。

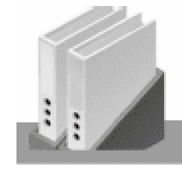
再次，新相关法规的实施对海洋石油安全提出更高要求。《安全生产法》《行政许可法》《安全生产许可证条例》等法律法规相继颁布实施，原规章规则的内容需要补充、完善和修改。

最后，海洋石油安全形势发生变化。海洋石油的勘探开发技术、安全技术、企业管理模式和用工制度等发生了较大变化。因此，为促进海洋石油安全生产，必须对法规相应内容进行修订。

## （二）主要特色

**1. 富有针对性，可操作性强**

《细则》明确了政府部门的实施和管理，也有利于企业自身安全生产。如《细则》第 98、100、101、103 条的规定，详细说明了应急预案的范围和主要内容，实施应急救援过程中要注意的 7 个方面，以及应急演练的实践间隔。



## 法条链接

### 《海洋石油安全管理细则》

第 98 条　根据海洋石油作业的特点，作业者和承包者编制的应急预案应当包括下列内容：

（一）作业者和承包者的基本情况、危险特性、可以利用的应急救援设备；

（二）应急组织机构、职责划分、通信联络；

（三）应急预案启动、应急响应、信息处理、应急状态中止、后续恢复等处置程序；

（四）应急演习与训练。

……

第 100 条　除作业者和承包者编制的公司一级应急预案外，针对每个生产和作业设施应当结合工作实际，编制应急预案。应急预案包括主件和附件两个部分内容。

主件部分应当包括下列主要内容：

（一）生产或者作业设施名称、作业海区、编写者和编写日期；

（二）生产或者作业设施的应急组织机构、指挥系统、医疗机构及各级应急岗位人员职责；

（三）处置各类突发性事故或者险情的措施和联络报告程序；

（四）生产或者作业设施上所具有的通信设备类型、能力以及应急通信频率；

（五）应急组织、上级主管部门和有关部门的负责人通讯录，包括通讯地址、电话和传真等；

（六）与有关部门联络的应急工作联系程序图或者网络图；

（七）应急训练内容、频次和要求；

（八）其他需要明确的内容。

附件部分应当包括下列主要内容：

（一）生产或者作业设施的主要基础数据；

（二）生产或者作业设施所处自然环境的描述，包括：作业海区的气象资料，可能出现的灾害性天气（如台风等）；作业海区的海洋水文资料，水深、水温、海流的速度和方向、浪高等；生产或者作业设施与陆岸基地、附近港口码头及海区其他设施的位置简图；

（三）各种应急搜救设备及材料，包括应急设备及应急材料的名称、类型、数量、性能和存放地点等情况；

（四）生产或者作业设施配备的气象海况测定装置的规格和型号；

（五）其他有关资料。

第 101 条　作业者和承包者应当组织生产和作业设施的相关人员定期开展应急预案的演练，演练期限不超过下列时间间隔的要求：

（一）消防演习：每倒班期一次。

（二）弃平台演习：每倒班期一次。

（三）井控演习：每倒班期一次。

（四）人员落水救助演习：每季度一次。

（五）硫化氢演习：钻遇含硫化氢地层前和对含硫化氢油气井进行试油或者修井作业前，必须组织一次防硫化氢演习；对含硫化氢油气井进行正常钻井、试油或者修井作业，每隔 7 日组织一次演习；含硫化氢油气井正常生产时，每倒班期组织一次演习。不含硫化氢的，每半年组织一次。

各类应急演练的记录文件应当至少保存 1 年。

……

第 103 条　针对海洋石油作业过程中发生事故的特点，在实施应急救援过程中，作业者和承包者应当做好下列工作：

（一）立即组织现场疏散，保护作业人员安全；

（二）立即调集作业现场的应急力量进行救援，同时向有关方面发出求助信息，动员有关力量，保证应急队伍、设备、器材、物资及必要的后勤支持；

（三）制订现场救援方案并组织实施；

（四）确定警戒及防控区域，实行区域管制；

（五）采取相应的保护措施，防止事故扩大和引发次生灾害；

（六）迅速组织医疗救援力量，抢救受伤人员；

（七）尽力防止出现石油大面积泄漏和扩散。

**2. 简化审批程序，适用性较强**

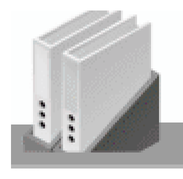
《细则》第 84 条规定："弃井作业或者清除井口遗留物施工作业期间，海油安办有关分部认为必要时，进行现场监督。施工作业完成后 15 日内，作业者或者承包者应当向海油安办有关分部提交下列资料：(一)弃井或者清除井口遗留物作业完工图；(二)弃井作业最终报告表。"去掉弃井作业前的方案申报，只要求弃井作业后作出完工报告。

**3. 实施要求具体严格**

《细则》第 113 条规定："作业者和承包者有下列行为之一的，给予警告，可以并处 3 万元以下的罚款：(一)生产设施、作业设施未按规定备案的；(二)未配备守护船，或者未按规定登记的；(三)海洋石油专业设备未按期进行检验的；(四)拒绝、阻碍海油安办及有关分部依法监督检查的。"

**4. 适应安全新形势要求，内容较完善**

在第二章设施的备案管理中新增了"试生产安全措施、竣工验收应交的材料；滩海陆岸、人工岛"等内容。第三章生产作业安全管理中，规定了"在危险区适用的活动房应有防爆性能；滩海陆岸应急避难房和值班车的要求"。第四章安全培训中，增加了"作业者和承包者的主要负责人和安全生产管理人员经海油安办考核；出海人员安全培训的内容和时间的具体规定"等。每章均有新增加内容。



## 法条链接

### 《海洋石油安全管理细则》

第 5 条　海洋石油生产设施应当进行试生产。作业者或者承包者应当在试生产前 45 日报生产设施所在地的海油安办有关分部备案，并提交生产设施试生产备案申请书、海底长输油（气）管线投用备案申请书和下列资料：

（一）发证检验机构对生产设施的最终检验证书（或者临时检验证书）和检验报告；

（二）试生产安全保障措施；

（三）建设阶段资料登记表；

（四）安全设施设计审查合格、设计修改及审查合格的有关文件；

（五）施工单位资质证明；

（六）施工期间发生的生产安全事故及其他重大工程质量事故情况；

（七）生产设施有关证书和文件登记表；

（八）生产设施主要技术说明、总体布置图和工艺流程图；

（九）生产设施运营的主要负责人和安全生产管理人员安全资格证书；

（十）生产设施所属设备的取证分类表及有关证书、证件；

（十一）生产设施运营安全手册；

（十二）生产设施运营安全应急预案。

生产设施是浮式生产储油装置的，除提交第一款规定的资料外，还应当提交快速解脱装置、系缆张力和距离测量装置的检验证书、出厂合格证书、安装后的试验报告。

生产设施是海底长输油(气)管线的，除提交第一款规定的资料外，还应当提交海底长输油(气)管线投用备案有关证书和文件登记表及有关证书、文件。

……

第 89 条　出海人员必须接受“海上石油作业安全救生”的专门培训，并取得“具有资质的培训机构颁发的”培训合格证书。

安全培训的内容和时间应当符合下列要求：

（一）长期出海人员接受“海上石油作业安全救生”全部内容的培训，培训时间不少于 40 课时。每 5 年进行一次再培训。

（二）短期出海人员接受“海上石油作业安全救生”综合内容的培训，培训时间不少于 24 课时。每 3 年进行一次再培训。

（三）临时出海人员接受“海上石油作业安全救生”电化教学的培训，培训时间不少于 4 课时。每 1 年进行一次再培训。

（四）不在设施上留宿的临时出海人员可以只接受作业者或者承包者现场安全教育。

（五）没有直升机平台或者已明确不使用直升机倒班的海上设施人员，可以免除“直升机遇险水下逃生”内容的培训。

（六）没有配备救生艇筏的海上设施作业人员，可以免除“救生艇筏操纵”的培训。

END

## 五、其他石油天然气生产安全规范性文件

除了以上列举的专门法律法规外，安监总局和总局办公厅以通知、函等形式下发了关于石油天然气安全生产监管工作的系列文件，涵盖石油天然气企业安全生产与监管、管道安全、液化天然气企业和输送管道、原油储存设施、安全设施设计审查和竣工验收等方面。

(1) 2006 年 7 月 21 日，安监总局下发《关于陆上石油天然气建设项目安全设施设计审查与竣工验收有关事项的通知》，就安全设施设计审查与竣工验收范围、职责分工及 5 条工作要求作出明确规定。2009 年 10 月 29 日，下发《海洋石油建设项目生产设施设计

审查与安全竣工验收实施细则》,分总则、设计审查的备案内容和程序、安全竣工验收程序、附则4章19条。

(2) 2009年7月8日,安监总局办公厅下发了回复浙江省安全生产监督管理局的《关于中央企业在浙原油储存设施安全监管法规适用问题的复函》,就《危险化学品安全管理条例》是否适用对原油储存设施安全监管、原油储存区域项目是属于危险化学品储存建设项目还是属于非煤矿山建设项目、陆上石油天然气管道储运公司安全生产许可证问题及其他事项作出了明确答复。

(3) 2012年4月1日,安监总局办公厅下发了《关于切实加强海洋石油安全监管工作的通知》,从牢固树立科学发展、安全发展的理念,推动实现安全与发展的有机统一;强化隐患排查治理,着力防范各类事故;强化安全生产责任落实,着力提高安全监管效能;推动安全生产标准化建设,着力夯实安全生产基础;推动法规制度建设,着力规范安全生产秩序;推动保障能力建设,着力提升安全技术水平;推动应急能力建设,着力提升应急救援水平7个方面,提出了20条要求。

(4) 2012年7月13日,安监总局办公厅下发了回复吉林省安全生产监督管理局的《关于天然气液化企业和天然气输送管道有关问题的复函》,认定:单独立项的石油天然气储存设施、输送进口液化天然气(LNG)管道及其附属设施以及炼油、化工企业厂区内石油天然气储存设施的安全监管,应当统一纳入危险化学品安全监管的范围。另外,从天然气净化厂首站或集气站接出、天然气输送管道分输站或末站引出的天然气管道,应当统一纳入非煤矿矿山安全监管的范围。

(5) 2014年7月7日,安监总局办公厅下发了《关于明确石油天然气长输管道安全监管有关事宜的通知》,根据《国家安全监管总局办公厅关于调整油气管道安全监管职责的通知》的要求,做好陆上石油天然气(城镇燃气除外)长输管道及其辅助储存设施的安全监管工作,从监管依据、监管范围、监管工作的衔接3个方面作出明确规定。

## 第二节　石油天然气安全法律法规制度

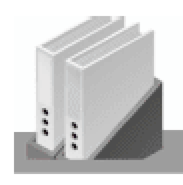
经过20多年的法制建设与完善,我国已形成以安全生产法、矿山安全法、矿产资源法为指导,以石油天然气管道保护法为核心,涵盖安全生产、安全管理、监督检验及技术标准为内容的石油天然气安全法律法规体系,形成了颇具特色的安全生产监管体系和较完备的安全生产法律制度。

## 一、石油天然气企业安全生产法律制度

### (一)安全生产责任制

安全生产责任制是根据我国“安全第一，预防为主，综合治理”的安全生产方针和安全生产法规建立的制度。石油天然气开采属高风险行业，企业应设置专门安全管理机构，配备专职安全管理人员，制定安全生产规章制度和岗位操作规程。

按照“一岗双责”“管业务必须管安全、管生产经营必须管安全”的原则，建立健全覆盖所有管理和操作岗位的安全生产责任制，并配套相应考核机制，确保安全责任制的落实。通过安全生产责任制的建立和实施，各级领导、职能部门、工程技术人员、岗位操作人员在劳动生产过程中对安全生产层层负责，切实贯彻执行安全生产法规和政策，在组织生产的同时，积极采取措施，改善劳动条件，减少工伤事故和职业病危害。



**法条链接**

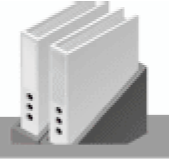
《安全生产法》

第4条　生产经营单位必须遵守本法和其他有关安全生产的法律、法规，加强安全生产管理，建立、健全安全生产责任制和安全生产规章制度，改善安全生产条件，推进安全生产标准化建设，提高安全生产水平，确保安全生产。

END

### (二)许可证制度

石油天然气开采企业除应取得工商、税务等基本证照外，还应取得安全生产许可证；从事石油天然气勘探、测井等作业的企业还应取得地质勘查资质证、放射性物品使用证；物探等涉爆单位还应取得民用爆炸物品购买、储存、运输、使用许可证等国家法规规定的证照。完备的行业许可证制度是贯彻国家有关安全生产法律法规和方针政策的保证，可有效防范石油企业生产经营过程中的安全风险，保证从业人员健康安全、财产安全以及公共安全。



**法条链接**

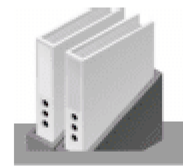
《矿产资源法实施细则》

第5条　国家对矿产资源的勘查、开采实行许可证制度。勘查矿产资源，必须依法申请登记，领取勘查许可证，取得探矿权；开采矿产资源，必须依法申请登记，领取采矿许可证，取得采矿权。

END

### （三）培训上岗制度

陆上石油天然气开采企业应建立完善培训管理机制，确保所有岗位人员定期得到安全方面的培训；建立安全知识和安全技能分层培训机制，严格落实三级安全教育和岗位操作师傅带徒弟制度。单位主要负责人、安全生产管理人员和特种作业人员“三项岗位人员”，必须依法取得安全资格证、特种作业人员资格证等岗位资格，做到持证上岗，并定期进行复训。对海洋石油行业的出海作业人员必须按照法规要求，经过安全救生、井控、防硫化氢、油气消防、稳性与压载、无线电操作以及特种作业技术培训合格后才能上岗。



**法条链接**

#### 《安全生产法》

第 25 条　生产经营单位应当对从业人员进行安全生产教育和培训，保证从业人员具备必要的安全生产知识，熟悉有关的安全生产规章制度和安全操作规程，掌握本岗位的安全操作技能，了解事故应急处理措施，知悉自身在安全生产方面的权利和义务。未经安全生产教育和培训合格的从业人员，不得上岗作业。

生产经营单位使用被派遣劳动者的，应当将被派遣劳动者纳入本单位从业人员统一管理，对被派遣劳动者进行岗位安全操作规程和安全操作技能的教育和培训。劳务派遣单位应当对被派遣劳动者进行必要的安全生产教育和培训。

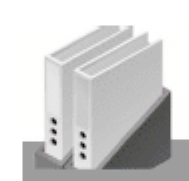
生产经营单位接收中等职业学校、高等学校学生实习的，应当对实习学生进行相应的安全生产教育和培训，提供必要的劳动防护用品。学校应当协助生产经营单位对实习学生进行安全生产教育和培训。

生产经营单位应当建立安全生产教育和培训档案，如实记录安全生产教育和培训的时间、内容、参加人员以及考核结果等情况。

END

### （四）重大危险源安全管理制度

石油天然气开采企业应加强对油气储罐等重大危险源普查、评估、登记建档、备案、监控和隐患治理工作，建立健全安全监测监控体系，完善控制措施。一是要配备温度、压力、液位、流量、组分等信息的不间断采集和监测系统以及可燃气体和有毒有害气体泄漏检测报警装置，并具备信息远传、连续记录、事故预警、信息存储等功能；二是与重大危险源相关联的生产装置应装备符合安全生产要求的自动化控制系统；三是要对重大危险源中含有毒性气体、剧毒液体和易燃气体的设施，设置紧急切断装置；四是要对储存剧毒物质的场所或者设施，设置视频监控系统。



## 法条链接

### 《安全生产法》

第 38 条　生产经营单位对重大危险源应当登记建档，进行定期检测、评估、监控，并制定应急预案，告知从业人员和相关人员在紧急情况下应当采取的应急措施。

生产经营单位应当按照国家有关规定将本单位重大危险源及有关安全措施、应急措施报有关地方人民政府安全生产监督管理部门和有关部门备案。

END

### （五）作业许可制度

动火、吊装、有限空间、挖掘等作业属于特殊作业，也是高风险作业，极易发生生产安全事故，是石油天然气开采企业安全管理重点关注的施工作业。严格执行作业许可制度，实行作业许可票证管理，严禁无作业票作业。作业许可的流程应包括作业申请、作业风险评估和安全措施落实、作业现场审核与作业批准、作业实施与现场监督、作业延期或取消、作业关闭等过程。严格控制该类特殊作业的时间、地点、人员、设施设备及工器具的完整性、作业现场的防范措施，并认真落实现场安全监督人员责任。

### （六）第三方发证检验制度

第三方发证检验制度是借鉴国际通行做法的一项特有制度。发证检验的对象不仅限于安全设施，还包括了整个石油生产设施的设计方案和图纸审查、材料测试和分析、建造安装过程监理、竣工检验等内容。石油生产设施的发证检验制度是指由国家安全监管总局海洋石油作业安全办公室认可的国内外具备相关能力的安全技术检验机构，在中国海域对海上油气生产设施进行第三方检验。检验合格并取得检验合格证后，油气生产设施方能投入使用和继续使用。

### （七）应急救援制度

石油天然气开采作为高风险作业，必须建立专（兼）职的应急救援队伍，配置必要的应急装备和物资，确保发生突发事件后第一时间调动有效资源进行现场应急抢险。针对石油天然气开采野外作业的特点，按照“平时战时、常态非常态”相结合的原则，立足超前防范，高度重视应急体系建设，定期开展应急演练，强化员工的应急技能和应急能力，检验并完善应急处置程序和应急协调机制，提高企业应对突发事件的快速反应和科学处置能力。

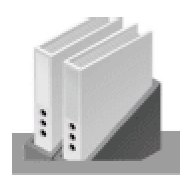
## 二、海洋石油安全生产法律制度

### （一）安全生产许可证制度

为确保人民群众生命和财产安全，严格规范安全生产条件，加大安全生产监管力度，

从源头上防止和减少生产安全事故的发生，2004 年起海洋石油企业和海上石油生产设施实行安全生产许可证制度。安全生产许可证制度是《安全生产法》有关规定的细化和补充，是一项规范企业安全生产条件，并带有准入性质的制度。

《海洋石油安全生产规定》中明确规定：海洋石油生产设施试生产正常后，经海油安办验收合格并办理安全生产许可证后，方可正式投入生产使用。从实施效果来看，实行安全生产许可证提高了市场准入门槛，规范企业自觉提高安全生产条件和安全生产行为，降低了生产危害和事故的发生。



**法条链接**

### 《海洋石油安全管理细则》

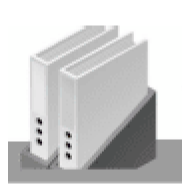
第 7 条　作业者或者承包者应当严格按照备案文件中所列试生产安全保障措施组织试生产，生产设施试生产期限不得超过 12 个月。试生产正常后，作业者或者承包者应当组织安全竣工验收。

经竣工验收合格并办理安全生产许可证后，方可正式投入生产使用。

END

### （二）发证检验制度

发证检验制度是借鉴国际通行做法，是海洋石油的一项基本制度，也是一项特有的制度。发证检验的对象不仅限于安全设施和设计阶段，而且包括了整个生产设施的设计方案和图纸审查、材料测试与分析、建造安装过程监理、竣工检验等内容。目前，实施发证检验的机构有国内外知名的 5 家船级社（英国劳氏船级社、挪威船级社、法国船舶检验局、美国船级社、中国船级社）和中石化海上石油工程检验中心于 2005 年 7 月取得的滩海、陆岸石油设施发证检验资格。



**法条链接**

### 《海洋石油安全生产规定》

第 25 条　在海洋石油生产设施的设计、建造、安装以及生产的全过程中，实施发证检验制度。

海洋石油生产设施的发证检验包括建造检验、生产过程中的定期检验和临时检验。

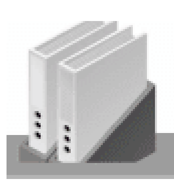
END

### （三）建设项目“三同时”制度

建设项目“三同时”制度是落实安全生产方针，严把源头、关口前移的重要手段。发

证检验制度已涵盖一般安全设施设计审查的内容，但考虑到海洋石油生产设施涉及海洋工程、水下结构、平台消防、钻采工艺等方面，资金和技术高度密集，初步设计审查的技术含量高，工作量大，《海洋石油安全生产规定》提出安全设施设计审查的具体工作由发证检验机构负责，海油安办只对审查程序进行监督。这样便于发挥中介机构的作用，明确责权利。

鉴于发证检验机构的检验证书已经包括检测检验结果和验收评价的内容，所以，对于海洋石油的建设项目，只要取得检验证书，不再进行安全验收评价。同时要求发证检验机构严格履行职责，认真执行《海洋石油建设项目生产设施设计审查与竣工验收程序》。


**法条链接**

**《海洋石油安全管理细则》**

第114条　作业者和承包者有下列行为之一的，依法责令停产整顿，给予相应的行政处罚：

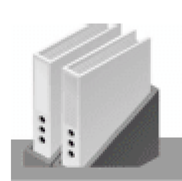
（一）未履行新建、改建、扩建项目“三同时”程序的；

（二）对存在的重大事故隐患，不按期进行整改的。

END

### （四）备案检查制度

《海洋石油安全生产规定》明确将对移动式钻井船、物探船等作业设施的作业计划和安全措施和生产设施试生产前的安全措施实施备案制度。海油安办相关分部接到备案文件后，将组织现场安全检查，根据检查情况决定是否需要责令停止作业。《海洋石油安全管理细则》第二章设施备案管理分别从生产设施、作业设施、延长测试设施等方面就备案的范围、备案内容和备案时间提出明确具体的要求。


**法条链接**

**《海洋石油安全生产规定》**

第21条　海洋石油作业设施首次投入使用前或者变更作业区块前，应当制订作业计划和安全措施。

作业计划和安全措施应当在开始作业前15日报海油安办有关分部备案。

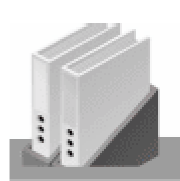
END

### （五）安全评价制度

海洋石油生产设施具有人员与设备高度集中、自然环境恶劣、工作环境存在易燃、易

爆、高压、有毒等危害因素，经过多年的探索和实践，我国海洋石油作业已建立一套“以危害识别、安全评价和严格防范”为主要内容的安全管理制度。在海上油气田可行性研究或总体开发方案编制阶段，同时应编写安全预评价报告。

安全预评价对拟建项目进行安全条件论证和安全评价，其评价报告经评审后报海油安办备案。在海上油气建设项目设计阶段，作业者应向海油安办提交安全专篇并得到相应的审查批准。安全专篇的编制可由设计单位或委托安全评价专业机构，采用危险和可操作性研究方法对隐患进行分析。在油气建设项目投产前，海油安办和相关分部组织对油气生产设施、安全设施进行竣工验收评价。在油气设施生产阶段，由第三方检验机构对设施进行综合安全评价或专项安全评价。



### 法条链接

**《海洋石油安全生产规定》**

第 33 条　承担海洋石油生产设施发证检验、专业设备检测检验、安全评价和安全咨询的中介机构应当具备国家规定的资质。

END

### （六）安全培训与人员持证制度

海洋石油作业存在诸多危险因素和职业危害因素，石油设施上人员、设备密集，若人员操作失误或不当，既不便于撤离又不利于营救，所以海洋石油设施所有从业人员应取得国家认可的培训机构所颁发的“四小证”（或“五小证”）书，企业主要负责人和安全管理人员必须经培训取得安全资格证书，关键岗位人员应持有“司钻”“井控”“硫化氢”等证书，特种作业人员还应持有特种作业资格证书。除持有各种操作证书外，从业人员还必须接受定期复训和复审。这些措施都能较好地保证从业人员不断更新知识结构、提高业务技能，以适应新形势下海洋石油事业的发展。



### 小贴士

“四小证”是指《熟悉和基本安全培训合格证》《精通救生艇筏和救助艇培训合格证》《高级消防培训合格证》《精通急救培训合格证》。“五小证”包括海上消防、海上急救、海上逃生、直升机水下逃生、救生艇筏操作等内容。

END

### （七）事故报告和安全生产事故隐患排查治理制度

海上事故报告程序根据事故级别逐级向企业、海油安办的相关监督处和海油安办及国家安全监管总局汇报。在事故的调查处理工作中，海油安办相关分部的监督处、各分

部和海油安办分别就一般事故、较大事故和重大事故组织进行调查，特别重大事故按《生产安全事故报告和调查处理条例》执行。海洋石油作业单位应根据自身条件和作业场所编制切合实际、能预防各种突发事件的应急预案。应急预案经评审发布后报相关监督处备案。

隐患是安全生产各类矛盾问题的集中反映，隐患的产生和存在，通常反映了安全生产责任主体或者监管主体思想重视不够、治理不到位、防范措施不力等问题，2007 年 12 月，国家安监总局颁发《安全生产事故隐患排查治理暂行规定》。海油安办及各分部相继下文，把事故隐患排查治理作为一种长效工作机制，并把它纳入经常化、规范化和制度化轨道上来。

## 第三节 石油天然气安全法律责任

法律责任是指因违反了法定义务，或不当行使法律权利、权力所产生的，由行为人承担的不利后果。就其性质而言，法律关系可以分为法律上的功利关系和法律上的道义关系，与此相适应，法律责任方式也可以分为补偿性方式和制裁性方式。石油天然气安全法律责任就是指在石油天然气安全生产过程中，相关方违反法定义务，或不当行使法律权力、权利而产生的，由行为人承担的法律后果。

### 一、安全生产事故的处理

根据国务院《生产安全事故报告和调查处理条例》的规定，安全生产事故根据人员伤亡和直接经济损失划分为 4 个等级，对事故造成负有责任的单位和个人进行相应的罚款；属于国家工作人员的，并依法给予行政处分；构成违反治安管理行为的，由公安机关依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

（1）特别重大事故，是指造成 30 人以上死亡，或者 100 人以上重伤（包括急性工业中毒，下同），或者 1 亿元以上直接经济损失的事故。事故发生单位处 200 万元以上 500 万元以下的罚款。事故发生单位主要负责人处上一年年收入 80％的罚款。

（2）重大事故，是指造成 10 人以上 30 人以下死亡，或者 50 人以上 100 人以下重伤，或者 5000 万元以上 1 亿元以下直接经济损失的事故。事故发生单位处 50 万元以上 200 万元以下的罚款。事故发生单位主要负责人处上一年年收入 60％的罚款。

（3）较大事故，是指造成 3 人以上 10 人以下死亡，或者 10 人以上 50 人以下重伤，或者 1000 万元以上 5000 万元以下直接经济损失的事故。事故发生单位处 20 万元以上 50 万元以下的罚款。事故发生单位主要负责人处上一年年收入 40％的罚款。

（4）一般事故，是指造成 3 人以下死亡，或者 10 人以下重伤，或者 1000 万元以下直

接经济损失的事故。事故发生单位处10万元以上20万元以下的罚款。事故发生单位主要负责人处上一年年收入30%的罚款。

在安全生产事故发生后，不及时组织事故抢救、迟报或漏报瞒报的，在事故调查处理过程中伪造或破坏现场、毁灭相关证据、拒绝配合调查、指使他人作伪证、逃匿的，事故发生单位主要负责人将被处罚款，属于国家工作人员的，并依法给予处分；构成违反治安管理行为的，由公安机关依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。近年来，石油天然气安全生产责任案例及处理情况如表7-2所示。

**表7-2　石油天然气安全生产责任案例及处理情况一览表①**

| 序号 | 案例 | 事故原因 | 事故等级 | 处理结果 | 相关法律法规 |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 2003年12月23日，中石油西南油气田川东北气矿罗家井发生井喷 | 起钻违规，在钻柱中没有安装回压阀，井喷失控后，未及时采取措施 | 特别重大事故；造成243人死亡，直接经济损失9262.71万元 | 28人党纪政纪处分，6人追究刑事责任 | 《安全生产法》《突发事件应对法》等 |
| 2 | 2005年11月13日，中石油吉林石化双苯厂硝基苯精馏塔发生爆炸，引发松花江水污染事件 | 违规操作，对环境污染未引起重视，缺乏应急预案 | 重大事故；造成8人死亡，60人受伤，直接经济损失6908万元 | 12人党纪政纪处分 | 《安全生产法》《突发事件应对法》等 |
| 3 | 2010年7月16日，辽宁省大连新港附近中石油一输油管道爆炸起火，至少50平方公里的海面被原油污染 | 在暂停卸油的情况下，向输油管注入含有强氧化剂的原油脱硫剂 | 特别重大事故；造成4人死伤，直接财产损失22330.19万元 | 29人党纪政纪处分，14人追究刑事责任，相关责任单位处以行政处罚 | 《海洋石油安全生产规定》《海洋石油安全管理细则》等 |
| 4 | 2010年7月28日，南京地下管道丙烯泄漏爆炸 | 施工单位作业时挖破了管道 | 重大事故；造成22人死亡，直接经济损失4784万元 | 11人党纪政纪处分，7人追究刑事责任 | 《石油天然气管道保护法》《建筑工程安全生产管理条例》等 |
| 5 | 2013年6月2日，中石油大连石化第一联合车间三苯罐区小罐区杂料罐爆炸着火 | 违规违章进行气割动火作业，引燃泄漏的甲苯等易燃易爆气体，引起储罐爆炸 | 较大事故；造成4人死亡，直接经济损失697万元 | 24人党纪政纪处分，3人追究刑事责任 | 《安全生产法》《建筑工程安全生产管理条例》等 |

① 根据国家安全生产监督管理总局网站资料收集整理，http://www.chinasafety.gov.cn/newpage/。

续表

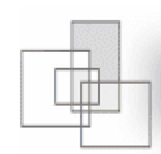
| 序号 | 案例 | 事故原因 | 事故等级 | 处理结果 | 相关法律法规 |
|---|---|---|---|---|---|
| 6 | 2013 年 11 月 22 日上午，中石化黄淮输油管泄漏，维修过程中爆炸 | 输油管道破裂泄漏，违章维修，引发起火爆炸 | 特别重大事故；造成 62 人死亡、136 人受伤，直接经济损失 75172 万元 | 48 人党纪政纪处分，15 人追究刑事责任 | 《石油天然气管道保护法》《突发事件应对法》等 |

## 二、石油天然气管道法关于法律责任的认定与处理

### （一）违法行为种类

管道企业的违法行为。《管道法》第 50 条列举了管道企业的 7 种的违法行为：未依照本法规定对管道进行巡护、检测和维修的；对不符合安全使用条件的管道未及时更新、改造或者停止使用的；未依照本法规定设置、修复或者更新有关管道标志的；未依照本法规定将管道竣工测量图报人民政府主管管道保护工作的部门备案的；未制定本企业管道事故应急预案，或者未将本企业管道事故应急预案报人民政府主管管道保护工作的部门备案的；发生管道事故，未采取有效措施消除或者减轻事故危害的；未对停止运行、封存、报废的管道采取必要的安全防护措施的。

其他单位和个人危害管道安全的行为。《管道法》第 28 条、第 29 条、第 30 条、第 32 条列举了以下危害管道安全的行为：擅自开启、关闭管道阀门；采用移动、切割、打孔、砸撬、拆卸等手段损坏管道；移动、毁损、涂改管道标志；在埋地管道上方巡查便道上行驶重型车辆；在地面管道线路、架空管道线路和管桥上行走或者放置重物；在管道附属设施的上方架设电力线路、通信线路或者在储气库构造区域范围内进行工程挖掘、工程钻探、采矿；在管道线路中心线两侧各 5 米地域范围内种植深根植物以及排放腐蚀性物质挖掘施工和修建建筑物、构筑物；在穿越河流的管道线路中心线两侧各 500 米地域范围内抛锚、拖锚、挖砂、挖泥、采石、水下爆破。



### 案例 7-3

2010 年 3 月 15 日下午 1 时 10 分许，中国一冶公司的一台挖掘机在施工时，将武汉黄浦大街一根直径 400 毫米的天然气管道挖破，大量天然气带着压力喷薄而出，泄漏到空气中后爆炸起火。经过消防官兵紧张扑救，险情得以排除，所幸没有造成人员伤亡。

**案例解析**

这是一起典型的违反《管道法》第 29 条规定“禁止在本法第 58 条第 1 项所列管道附属设施的上方架设电力线路、通信线路或者在储气库构造区域范围内进行工程挖掘、工

程钻探、采矿”以及《建筑工程安全生产管理条例》相关规定的责任事故，相关责任人和单位受到相应法律处理。

END

政府监管部门的不履责情况。《管道法》第 56 条列举了政府监管部门的违法行为：对应当组织排除的管道外部安全隐患不及时组织排除；发现危害管道安全的行为或者接到对危害管道安全行为的举报后不依法予以查处；其他不依照本法规定履行职责的行为的。

### （二）违法行为的处理

#### 1. 经济处罚

管道企业的违法行为，由县级以上地方人民政府主管管道保护工作的部门责令限期改正；逾期不改正的，处 2 万元以上 10 万元以下的罚款。管道企业给他人合法权益造成损害的，依法承担民事责任。实施危害管道安全行为的，由县级以上地方人民政府主管管道保护工作的部门责令停止违法行为；情节较重的，对单位处 1 万元以上 10 万元以下的罚款，对个人处 200 元以上 2000 元以下的罚款。

违法进行第 33 条第 2 款或者第 35 条规定的施工作业的，由县级以上地方人民政府主管管道保护工作的部门责令停止违法行为；情节较重的，处 1 万元以上 5 万元以下的罚款。

#### 2. 行政处分

县级以上地方人民政府及其主管管道保护工作的部门或者其他有关部门，违反本法规定，对应当组织排除的管道外部安全隐患不及时组织排除，发现危害管道安全的行为或者接到对危害管道安全行为的举报后不依法予以查处，或者有其他不依照本法规定履行职责的行为的，由其上级机关责令改正，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

#### 3. 刑事责任

《管道法》第 57 条规定：“违反本法规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任。”如 2013 年中石油黄淮输油管泄漏“11·22”特别重大责任事故处理中，共有 63 人受到相应责任处理，其中 15 人被移送司法机关追究刑事责任。2010 年中石油大连新港输油管道爆炸“7·16”特别重大责任事故处理中，有 14 人被追究刑事责任。

### （三）法律补偿

石油天然气管道建设占地，造成农民土地合法权益的损失，因此，依据给予失地农民的法律补偿，也是管道企业承担法律责任的一个重要方面。《管道法》第 14 条规定：“管道建设使用土地，依照《中华人民共和国土地管理法》等法律、行政法规的规定执行。依法建设的管道通过集体所有的土地或者他人取得使用权的国有土地，影响土地使用的，

管道企业应当按照管道建设时土地的用途给予补偿。”

第 21 条规定：“地方各级人民政府编制、调整土地利用总体规划和城乡规划，需要管道改建、搬迁或者增加防护设施的，应当与管道企业协商确定补偿方案。”

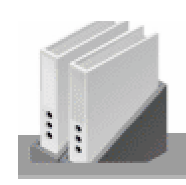
## 三、海洋石油生产和管理责任的认定与处理

### （一）责任认定

安全监管总局对海洋石油安全生产实施综合监督管理。安全监管总局设立海洋石油作业安全办公室（简称海油安办）作为实施海洋石油安全生产综合监督管理的执行机构。海油安办根据需要设立分部，各分部依照有关规定实施具体的安全监督管理。

**1. 海油安办的职责和职权**

根据《海洋石油安全生产规定》第 28 条和第 30 条的规定，海油安办及其各分部具有 6 个方面职责和 4 个方面职权。



**法条链接**

### 《海洋石油安全生产规定》

第 28 条　海油安办及其各分部对海洋石油安全生产履行以下监督管理职责：

（一）组织起草海洋石油安全生产法规、规章、标准；

（二）监督检查作业者和承包者安全生产条件、设备设施安全和劳动防护用品使用情况；

（三）监督检查作业者和承包者安全生产教育培训情况；负责作业者，从事物探、钻井、测井、录井、试油、井下作业等的承包者和海洋石油生产设施的主要负责人、安全管理人员和特种作业人员的安全培训考核工作；

（四）监督核查海洋石油建设项目生产设施安全竣工验收工作，负责安全生产许可证的发放工作；

（五）负责海洋石油生产设施发证检验、专业设备检测检验、安全评价和安全咨询等社会中介服务机构的资质审查；

（六）组织生产安全事故的调查处理，协调事故和险情的应急救援工作。

……

第 30 条　海油安办及其各分部依法对作业者和承包者执行有关安全生产的法律、行政法规和国家标准或者行业标准的情况进行监督检查，行使以下职权：

（一）对作业者和承包者进行安全检查，调阅有关资料，向有关单位和人员了解情况。

（二）对检查中发现的安全生产违法行为，当场予以纠正或者要求限期改正。

（三）对检查中发现的事故隐患，应当责令立即排除；重大事故隐患排除前或者排除过程中无法保证安全的，应当责令从危险区域内撤出作业人员，责令暂时停产停业或者停止使用；重大事故隐患排除后，经审查同意，方可恢复生产和使用。

（四）对有根据认为不符合保障安全生产的国家标准或者行业标准的设施、设备、器材予以查封或者扣押，并应当在 15 日内依法作出处理决定。

END

**2. 海洋石油作业者和承包者的违法行为**

海洋石油作业者是指负责实施海洋石油开采活动的企业，或者按照石油合同的约定负责实施海洋石油开采活动的实体。承包者是指向作业者提供服务的企业或者实体。海洋石油作业者和承包者是海洋石油安全生产的责任主体。

依据《海洋石油安全生产规定》规定，作业者和承包者有以下行为的，给予行政处罚：未按规定执行发证检验或者用非法手段获取检验证书的；未按规定配备守护船，或者使用不满足有关规定要求的船舶做守护船，或者守护船未按规定履行登记手续的；未按照规定履行备案手续的；未按规定制定井控措施和防硫化氢措施，或者井控措施和防硫化氢措施不落实的。

根据《海洋石油安全管理细则》的规定，作业者和承包者有以下行为的，给予相应行政处罚：生产设施、作业设施未按规定备案的；未配备守护船，或者未按规定登记的；海洋石油专业设备未按期进行检验的；拒绝、阻碍海油安办及有关分部依法监督检查的；未履行新建、改建、扩建项目“三同时”程序的；对存在的重大事故隐患，不按期进行整改的。

## （二）责任承担

**1. 监督管理责任**

海油安办及其相关分部是海洋石油安全生产监督管理的政府部门，负有监督管理海洋石油安全生产的责任和权力。《海洋石油安全生产规定》第 42 条规定：“监督检查人员在海洋石油安全生产监督检查中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，依照有关规定给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”《海洋石油安全管理细则》第 115 条规定：“海油安办及有关分部监督检查人员在海洋石油监督检查中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，依照有关规定给予行政处分。”

**2. 作业者和承包者的主体责任**

《海洋石油安全生产规定》第 43 条规定：“作业者和承包者有下列行为之一的，给予警告，并处 3 万元以下的罚款：（一）未按规定执行发证检验或者用非法手段获取检验证书的；（二）未按规定配备守护船，或者使用不满足有关规定要求的船舶做守护船，或者守护船未按规定履行登记手续的；（三）未按照本规定第三十四条的规定履行备案手续的；

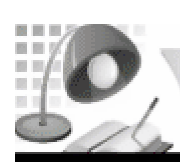
(四)未按有关规定制定井控措施和防硫化氢措施,或者井控措施和防硫化氢措施不落实的。”

《海洋石油安全管理细则》第113条规定:“作业者和承包者有下列行为之一的,给予警告,可以并处3万元以下的罚款:(一)生产设施、作业设施未按规定备案的;(二)未配备守护船,或者未按规定登记的;(三)海洋石油专业设备未按期进行检验的;(四)拒绝、阻碍海油安办及有关分部依法监督检查的。”第114条规定:“作业者和承包者有下列行为之一的,依法责令停产整顿,给予相应的行政处罚:(一)未履行新建、改建、扩建项目‘三同时’程序的;(二)对存在的重大事故隐患,不按期进行整改的。”

## 四、完善我国石油天然气安全法律责任的思考

从法理角度而言,严肃有效可行的法律法规必须有完备的罚则的规定,以确保其执行力。从目前已实行的石油天然气安全法律法规来说,法制建设的道路任重道远。种种原因限制,还没有制定出一部石油天然气行业的基本法《石油天然气法》。

在石油天然气行业生产、运营及监督管理法律法规建设方面,法律法规规章文件层次复杂,相互交叉与前后衔接有冲突,对法律责任的界定较为模糊,可操作性不强。今后,应在主体责任的界定、罪罚适当、便于操作等方面作出努力,以使石油天然气安全生产得到切实有效保障,根本上减少乃至杜绝石油天然气恶性事故的发生,确保人民群众的生命财产安全,维护国家社会的安全稳定局面。



## 实训练习

### 一、简答题

1. 石油天然气管道企业什么情况下应承担相应的法律责任?

2. 海油安办的职权和职责有哪些?

### 二、案例分析题

1. 山西省国土资源厅公布了某管道工程在山西省境内用地补偿标准。该工程在山西省境内的管道里程是387公里。该工程临时用地约1.64万亩,永久性用地(临县、阳曲县压气站、阀室)约225亩。该工程在山西省境内用地补偿标准共涉及土地约1.66万亩,临时用地除土地补偿外,另按每亩600元缴纳土地复垦抵押金,按每亩500元支付地力恢复费,标准为一年的产值(含青苗补偿在内),附着物补偿由建设单位与当地政府酌情制定。请运用所学知识分析。

2. 2003年3月11日下午3时许,某地质队在位于绵阳市涪城区龙门镇清霞村2组进行成绵乐铁路客运专线涪江3号特大桥地质勘测钻探时,将埋于地下1.8米深、

直径 450 毫米的兰成渝输油管道钻破，造成柴油泄漏。现场指挥员立即组织人员对事发点周围 500 米实施警戒，并对周边群众进行疏散，对泄漏出的柴油实施堵截。当地政府、公安、安监、环保等相关部门相继到达现场。现场立即成立了抢险指挥部。兰成渝输油管线工作人员和中国石油绵阳销售分公司相关人员负责抢修。请运用所学知识分析。

# 第八章
# 职业安全卫生法规



## 学习目的

1. 掌握职业安全卫生的概念，了解职业安全卫生法律体系；
2. 了解《职业病防治法》的主要内容，理解职业安全卫生法律责任。

## 引导案例

职业安全卫生权，是指职工(或称“从业人员”“劳动者”“工人”)在职业劳动中人身安全和身心健康获得保障，从而免遭职业危害的权利。职业安全卫生权的基础是人的生命和健康的权利，职业安全是最基本人权的体现。2006 年 10 月 31 日我国批准了 1981 年 6 月 22 日第 67 届国际劳工大会通过的 1981 年《职业安全和卫生及工作环境公约》(第 155 号公约)。

公约要求各会员国应根据国家条件和惯例，经与最有代表性的雇主组织(我国为“中国企业联合会”)和工人组织(我国为“中华全国总工会”)协商后，制定、实施和定期审查有关职业安全、职业卫生及工作环境的一项连贯的包括法律在内的国家政策。加入该公约，标志着我国在职业安全卫生领域的立法工作又迈入了坚实的一步。①

END

## 第一节　职业安全卫生法律法规体系

### 一、概述

#### (一) 职业安全卫生的概念

职业安全卫生，国外通常称为职业安全健康(occupational safety and health)。1950

① 参见孟燕华主编：《职业安全卫生法律基础与实践》，中国劳动社会保障出版社 2007 年 7 月版，第 2 页。

年，国际劳工组织（ILO）、世界卫生组织（WHO）在第一届职业卫生联合委员会上提出了职业卫生（occupational health）的概念，将其定义为："通过预防工作环境对职工健康的损害，控制可能危及健康的风险，使工作适合于人，使人适应于自己的工作，以促进和维持所有职工的身体、精神和社会适应于最佳状态。"

我国加入的《职业安全和卫生及工作环境公约》的中文官方文本将"health"主要翻译为"卫生"，但文本中有时也翻译成"健康"。例如，该《公约》第3条第1款第5项规定：与工作有关的"健康"（health）一词，不仅指没有疾病或并非体弱，也包括与工作安全和卫生（health）直接有关的影响健康的身心因素。可见，我国一般将"健康"与"卫生"混用，两者并没有本质上的区别。

我国习惯上将职业安全卫生称为劳动保护、劳动安全卫生，或简称为职业安全。在我国，职业安全卫生，是指以保障职工在职业活动过程中的安全与健康为目的的工作领域及在法律、技术、设备、组织制度和教育等方面所采取的相应措施。其中，职业安全（也称"劳动安全"），是指以防止职工在职业活动过程中发生各种伤亡事故为目的的工作领域及在法律、技术、设备、组织制度和教育等方面所采取的相应措施；职业卫生（也称"劳动卫生"），是指以职工的健康在职业活动过程中免受有害因素侵害为目的的工作领域及在法律、技术、设备、组织制度和教育等方面所采取的相应措施。

**小贴士**

职业安全卫生的特点包括以下3点：①职业安全卫生所保护的对象是职工在其职业活动过程中的安全和健康，包括身体、精神和社会适应三个方面的完好状态；②仅限于在职业活动过程中对职工的安全健康保护，而对于职业活动以外的不适用职业安全卫生相关措施；③职业安全卫生要求采取法律、技术、设备、组织制度和教育等方面所采取的相应措施。

END

## （二）职业安全卫生立法的沿革

我国过去颁布的有关职业安全卫生的大部分规章多是由国务院或劳动部颁布的，内容既涉及职业安全又涉及职业卫生，直到1994年制定《劳动法》时仍然如此。当时职业安全与职业卫生监管的职能主要是由劳动部下设的职业安全卫生监察局统一行使，但随着中央部门之间职能的相互调整以及中央机构改革的进行，职业安全和卫生监管职能被分别交由不同的机构负责，职业安全卫生立法也随之渐呈分立之势。

一方面，卫生部于1998年承担了原由劳动部承担的职业卫生监管职能，并起草制定了《职业病防治法》（2001年全国人大常务委员会通过，2011年修改）；另一方面，国家经济贸易委员会于1998年承担了有关工业部门的安全生产监督管理工作，开始在原劳动

部工作的基础上继续组织起草《职业安全法(草案)》,后来其所承担的上述监管职能又被划给国家安全生产监督管理局(2005 年升格为国家安全生产监督管理总局),随之由国家安全生产监督管理局在《职业安全法(草案)》的基础上,起草制定了《安全生产法》(2002 年全国人大常务委员会通过,2014 年修改)。

在《职业病防治法》和《安全生产法》之外,上述相关部门在行使监督管理职能的过程中还分别于各个时期颁布了若干部门规章,在实践中逐渐形成了职业安全与职业卫生分别立法的局面并一直延续到现在。

## 二、职业安全卫生法律法规体系

### (一) 宪法

宪法是国家的根本大法,其规定具有最高法律效力。我国《宪法》中有关职业安全卫生问题的规定是我国有关立法的依据。《宪法》第 42 条第 1 款、第 2 款以及第 4 款规定:“中华人民共和国公民有劳动的权利和义务。国家通过各种途径,创造劳动就业条件,加强劳动保护,改善劳动条件,并在发展生产的基础上,提高劳动报酬和福利待遇。国家对就业前的公民进行必要的劳动就业训练。”《宪法》第 43 条规定:“中华人民共和国劳动者有休息的权利。国家发展劳动者休息和休养的设施,规定职工的工作时间和休假制度。”《宪法》从公民的劳动权及休息权的角度规定了职业安全卫生相关的规定。这些原则性规定通过其他职业安全卫生立法得到具体体现。

### (二) 职业安全卫生综合法

目前,我国没有制定《职业安全卫生法》,因此只能采用《安全生产法》和《劳动法》代替作为职业安全卫生综合法。《安全生产法》是全面规范安全生产的基本法,而《劳动法》中的第六章、第七章,专门规定了“劳动安全卫生”和“女职工和未成年工特殊保护”,同时在其他章节也规定了与劳动保护有关的内容。这两部法律的相关规定,一方面直接构成了职业安全卫生法的综合框架;另一方面为制定相关综合职业安全卫生法律、法规提供了法律依据。

### (三) 职业安全卫生专项法

职业安全卫生专项法是针对特定保护内容或特定的安全生产领域而制定的单项法律。例如,《职业病防治法》《矿山安全法》《道路交通安全法》《消防法》等。

### (四) 职业安全卫生行政法规

职业安全卫生行政法规,是指国务院根据宪法和职业安全卫生法律制定的行政法规。例如,《建设工程安全生产管理条例》《危险化学品安全管理条例》《特种设备安全监察条例》《煤矿安全监察条例》等。

### （五）职业安全卫生部门规章

职业安全卫生部门规章，是指国务院职业安全卫生主管部门（主要包括国家安全生产监督管理总局和卫生部）根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门的权限范围内制定的关于职业安全卫生的规章。例如，国家安监总局制定的《危险化学品项目安全许可实施办法》。

### （六）职业安全卫生地方性法规和地方性规章

地方性法规，是指各省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，制定的关于职业安全卫生行政的规范性文件。例如，2014 年 11 月 28 日北京市第十四届人民代表大会常务委员会第十五次会议通过的《北京市轨道交通运营安全条例》等。

省、自治区、直辖市和设区的市、自治州的人民政府，可以根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规，制定规章。例如，2001 年 5 月 22 日北京市人民政府第 35 次常务会议通过的《北京市关于重大安全事故行政责任追究的规定》等。

### （七）职业安全卫生标准

职业安全卫生标准是为预防、消除、限制或降低劳动过程中的危害源和危害因素，以保护从业者的安全健康、保障物和设备不受损失，使生产得以正常运行为目的而制定并强制生产经营单位共同遵守的准则和依据。例如，《职业安全卫生术语》（GB/T15236—2008）、《安全色》（GB2893—2001）、《安全标志及其使用导则》（GB2894—2008）等。



**小贴士**

安全色（safety colour），传递安全信息含义的颜色，包括红、蓝、黄、绿 4 种颜色。根据 GB2893—2001《安全色》的规定，安全色适用于工矿企业、交通运输、建筑业以及仓库、医院、剧场等公共场所，但不包括灯光、荧光颜色和航空、航海、内河航运所用的颜色。

END

### （八）国际公约

中国是国际劳工组织的重要成员国之一。中国已经批准了国际劳工组织 170 号《工作场所安全使用化学公约》、167 号《建筑业安全卫生公约》以及第 155 号《职业安全和卫生及工作环境公约》。这些公约也成为我国职业安全卫生立法体系的重要组成部分。特别是《职业安全和卫生及工作环境公约》，为包括我国在内的各成员国制定、贯彻执行以及定期修改本国的职业安全卫生以及工作环境的政策提供了一个统一框架。

### （九）追究法律责任的法律

违反职业安全卫生法规的主体，需要承担相应的法律责任，包括民事赔偿责任、行政

法律责任以及刑事法律责任。追究此类法律责任所依据的法律分别是民事法律、行政法以及刑法。

## 第二节　职业安全卫生法律法规制度

### 一、《安全生产法》中的职业安全制度

《安全生产法》(由第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议于 2002 年 6 月 29 日通过公布,自 2002 年 11 月 1 日起施行。2014 年 8 月 31 日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十次会议通过全国人民代表大会常务委员会关于修改《安全生产法》的决定,自 2014 年 12 月 1 日起施行)的立法目的是,为了加强安全生产工作,防止和减少生产安全事故,保障人民群众生命和财产安全,促进经济社会持续健康发展。

《安全生产法》的主要内容是生产经营单位、从业人员以及政府主管部门三方在安全生产领域的权利、义务与责任,具体确立了对各类生产经营单位普遍适用的 7 项基本法律制度。

#### (一) 安全生产监督管理制度

这项制度主要包括安全生产监督管理体制,各级人民政府和安全生产监督管理部门以及其他有关部门各自的安全监督管理职责、安全监督检查人员职责、社区基层组织和新闻媒体进行安全生产监督的权利和义务等。

#### (二) 生产经营单位安全保障制度

这项制度主要包括生产经营单位的安全生产条件、安全管理机构及其人员配置、安全投入、从业人员安全资质、安全条件论证和安全评价、建设工程“三同时”、安全设施的设计审查和竣工验收、安全技术装备管理、生产经营场所安全管理、社会工伤保险等。

#### (三) 生产经营单位负责人安全责任制度

这项制度主要包括生产经营单位主要负责人和其他负责人、安全生产管理人员的资质及其在安全生产工作中的主要职责。

#### (四) 从业人员安全生产权利义务制度

这项制度包括生产经营单位的从业人员在生产经营活动中的基本权利和义务,以及应当承担的法律责任。



**延伸阅读**

《安全生产法》第 49 条规定:“生产经营单位与从业人员订立的劳动合同,应当载明

有关保障从业人员劳动安全、防止职业危害的事项，以及依法为从业人员办理工伤保险的事项。生产经营单位不得以任何形式与从业人员订立协议，免除或者减轻其对从业人员因生产安全事故伤亡依法应承担的责任。”

第50条规定：“生产经营单位的从业人员有权了解其作业场所和工作岗位存在的危险因素、防范措施及事故应急措施，有权对本单位的安全生产工作提出建议。”

第52条规定：“从业人员发现直接危及人身安全的紧急情况时，有权停止作业或者在采取可能的应急措施后撤离作业场所。生产经营单位不得因从业人员在前款紧急情况下停止作业或者采取紧急撤离措施而降低其工资、福利等待遇或者解除与其订立的劳动合同。”

第53条规定：“因生产安全事故受到损害的从业人员，除依法享有工伤保险外，依照有关民事法律尚有获得赔偿的权利的，有权向本单位提出赔偿要求。”

第54条规定：“从业人员在作业过程中，应当严格遵守本单位的安全生产规章制度和操作规程，服从管理，正确配戴和使用劳动防护用品。”

第55条规定：“从业人员应当接受安全生产教育和培训，掌握本职工作所需的安全生产知识，提高安全生产技能，增强事故预防和应急处理能力。”

第56条规定：“从业人员发现事故隐患或者其他不安全因素，应当立即向现场安全生产管理人员或者本单位负责人报告；接到报告的人员应当及时予以处理。”

END

### （五）安全中介制度

这项制度主要包括从事安全评价、检测、咨询服务等工作的安全中介机构和安全专业技术人员的法律地位、任务和责任。

### （六）事故应急救援与处理制度

这项制度主要包括事故应急救援预案的制定、事故应急体系的建立、事故报告、调查处理的和原则和程序、事故责任的追究、事故信息发布等。

### （七）安全生产责任追究制度

这项制度主要包括安全生产的责任主体，安全生产责任的确定和责任形式，追究安全责任的机关、依据、程序和安全生产法律责任。

## 二、《劳动法》中的职业安全卫生制度

《劳动法》于1994年7月5日第八届全国人民代表大会常务委员会第八次会议通过，1994年7月5日中华人民共和国主席令第28号公布，自1995年1月1日起施行。2009年8月27日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十次会议通过《全国人民代表大会常务委员会关于修改部分法律的决定》，将《劳动法》第92条中的“依照《刑法》第×条

的规定”“比照《刑法》第×条的规定”修改为“依照《刑法》有关规定”。《劳动法》的第一立法目的就是为了保护劳动者的合法权益,《劳动法》第六章专门规定了劳动安全卫生,而第七章专门规定了女职工和未成年工特殊保护。

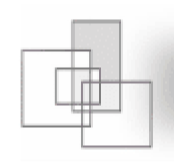
## (一) 劳动安全卫生

### 1. 用人单位的义务

用人单位必须建立、健全劳动安全卫生制度,严格执行国家劳动安全卫生规程和标准,对劳动者进行劳动安全卫生教育,防止劳动过程中的事故,减少职业危害。

用人单位必须为劳动者提供符合国家规定的劳动安全卫生条件和必要的劳动防护用品,对从事有职业危害作业的劳动者应当定期进行健康检查。

从事特种作业的劳动者必须经过专门培训并取得特种作业资格。



**案例 8-1**

### 企业不提供安全生产条件,职工有权拒绝劳动[①]

某公司雇用了40名职工生产建筑材料。该公司生产车间只有一间,40个人,10台设备在其中,十分拥挤。且该车间通风设备不好,空气污浊,里面电线密布,且未设有任何消防设备。消防局曾责令公司限期整改,但公司一直拖着不予办理。为了获得更多的利润,公司经常强令工人每天上10个多小时的班,且拒付加班工资。某日,公司车间不慎起火,因扑灭及时,才未酿成火灾。工人要求增设消防设备,公司经理口头答应,但迟迟不兑现。工人范某在安全得不到保障的情况下,决定辞职。

公司以合同未满为由,拒绝发给应付工资,后在多次交涉之下,才发给了工资,但扣下1200元作为解除合同的赔偿,视为违约金。范某不同意工资被公司克扣,遂到公司所在地的县劳动争议仲裁委员会申请仲裁。仲裁庭认为申诉人有权单方解除劳动合同,裁定被申诉人补发被扣的工资及赔偿申诉人的损失。同时,建议劳动行政部门对被申诉人的违法行为进行处理。

**案例解析**

本案中,公司严重违反了《劳动法》的规定并侵害了劳动者的合法权益,具体地说,有如下违法行为:(一)未建立劳动安全卫生制度。劳动环境严重污染,时刻都有火灾危险,卫生条件差;(二)非法延长劳动时间,且不支付加班工资;(三)范某要求解除合同时,公司扣下工资作为违约金。

关于劳动安全卫生条件,我国《劳动法》第52条规定:“用人单位必须建立、健全劳动

---

① 参见王昌硕主编:《劳动法学案例教程》,知识产权出版社2003年7月版,第133页。

安全卫生制度，严格执行国家劳动安全卫生规程和标准，对劳动者进行劳动安全卫生教育，防止劳动过程中的事故，减少职业危害。"第 54 条规定："用人单位必须为劳动者提供符合国家规定的劳动安全卫生条件和必要的劳动防护用品，对从事有职业危害作业的劳动者应当定期进行健康检查。"第 56 条第 2 款规定："劳动者对用人单位管理人员违章指挥、强令冒险作业，有权拒绝执行；对危害生命安全和身体健康的行为，有权提出批评、检举和控告。"

关于延长工作时间，该法第 41 条规定："用人单位由于生产经营需要，经与工会和劳动者协商后可以延长工作时间，一般每日不得超过 1 小时；因特殊原因需要延长工作时间的，在保障劳动者身体健康的条件下延长工作时间每日不得超过 3 小时，但是每月不得超过 36 小时。"关于劳动者单方解除合同，第 32 条规定："有下列情形之一的，劳动者可以随时通知用人单位解除劳动合同：（一）在试用期内的；（二）用人单位以暴力、威胁或者非法限制人身自由的手段强迫劳动的；（三）用人单位未按照劳动合同约定支付劳动报酬或者提供劳动条件的。"

本案中，范某在安全得不到保障的情况下，有权拒绝劳动；在公司未按照劳动合同约定支付劳动报酬或者提供劳动条件时，可以随时通知用人单位解除劳动合同。因此，本案申诉人范某的要求是合理的，其解除与公司的劳动合同是合法的，公司克扣工钱是非法的。同时，劳动行政部门应对公司的违法行为予以处理。可责令其限期改正，并可以处以罚款。如果劳动行政部门认为情节严重的，可以提请县级以上人民政府决定责令停产整顿。

END

**2. 建设工程"三同时"制度**

劳动安全卫生设施必须符合国家规定的标准。新建、改建、扩建工程的劳动安全卫生设施必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投入生产和使用。建设工程"三同时"制度也是用人单位的义务之一。

**3. 劳动者的权利义务**

劳动者在劳动过程中必须严格遵守安全操作规程。劳动者对用人单位管理人员违章指挥、强令冒险作业，有权拒绝执行；对危害生命安全和身体健康的行为，有权提出批评、检举和控告。

**4. 伤亡事故和职业病统计报告和处理制度**

国家建立伤亡事故和职业病统计报告和处理制度。县级以上各级人民政府劳动行政部门、有关部门和用人单位应当依法对劳动者在劳动过程中发生的伤亡事故和劳动者的职业病状况，进行统计、报告和处理。

### （二）女职工和未成年工特殊保护

国家对女职工和未成年工实行特殊劳动保护。未成年工是指年满 16 周岁未满 18

周岁的劳动者。

**1. 女职工特殊劳动保护**

禁止安排女职工从事矿山井下、国家规定的第四级体力劳动强度的劳动和其他禁忌从事的劳动。不得安排女职工在经期从事高处、低温、冷水作业和国家规定的第三级体力劳动强度的劳动。

不得安排女职工在怀孕期间从事国家规定的第三级体力劳动强度的劳动和孕期禁忌从事的劳动。对怀孕7个月以上的女职工，不得安排其延长工作时间和夜班劳动。女职工生育享受不少于90天的产假。不得安排女职工在哺乳未满一周岁的婴儿期间从事国家规定的第三级体力劳动强度的劳动和哺乳期禁忌从事的其他劳动，不得安排其延长工作时间和夜班劳动。



**小贴士**

国家禁止安排女职工从事的劳动包括：(一)矿山井下作业以及人工锻打、重体力人工装卸冷藏、强烈振动的工作；(二)森林业伐木、归楞及流放作业；(三)国家标准规定的第四体力劳动强度的作业；(四)建筑业脚手架的组装和拆除作业，以及电力、电信行业的高处架线作业；(五)单人连续负重量(指每小时负重次数在六次以上)每次超过20公斤，间接负重量每次超过25公斤的作业；(六)女职工在月经、怀孕、哺乳期间禁忌从事的其他劳动。

END

**2. 未成年工特殊保护**

不得安排未成年工从事矿山井下、有毒有害、国家规定的第四级体力劳动强度的劳动和其他禁忌从事的劳动。用人单位应当对未成年工定期进行健康检查。

## 三、《职业病防治法》

《中华人民共和国职业病防治法》(2001年10月27日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过，根据2011年12月31日第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议《关于修改〈中华人民共和国职业病防治法〉的决定》修正)包括第一章总则、第二章前期预防、第三章劳动过程中的防护与管理、第四章职业病诊断与职业病病人保障、第五章监督检查、第六章法律责任、第七章附则共7章90条。

### (一)职业病的概念

《职业病防治法》是了预防、控制和消除职业病危害，防治职业病，保护劳动者健康及其相关权益，促进经济社会发展，根据宪法而制定。本法适用于我国领域内的职业病防治活动。

本法所称职业病，是指企业、事业单位和个体经济组织等用人单位的劳动者在职业活动中，因接触粉尘、放射性物质和其他有毒、有害因素而引起的疾病。职业病的分类和目录由国务院卫生行政部门会同国务院安全生产监督管理部门、劳动保障行政部门制定、调整并公布。

### (二) 职业病防治的基本制度

#### 1. 基本原则

职业病防治工作坚持的基本原则是预防为主、防治结合的方针，建立用人单位负责、行政机关监管、行业自律、职工参与和社会监督的机制，实行分类管理、综合治理。

#### 2. 用人单位的基本职责

在职业病防治方面，用人单位的基本职责包括：①用人单位应当为劳动者创造符合国家职业卫生标准和卫生要求的工作环境和条件，并采取措施保障劳动者获得职业卫生保护；②用人单位应当建立、健全职业病防治责任制，加强对职业病防治的管理，提高职业病防治水平，对本单位产生的职业病危害承担责任；③用人单位的主要负责人对本单位的职业病防治工作全面负责；④用人单位必须依法参加工伤保险。



### 延伸阅读

根据《工伤保险条例》(2003 年 4 月 27 日国务院令第 375 号公布，根据 2010 年 12 月 20 日《国务院关于修改〈工伤保险条例〉的决定》修订，自 2011 年 1 月 1 日起施行)规定，我国境内的企业、事业单位、社会团体、民办非企业单位、基金会、律师事务所、会计师事务所等组织和有雇工的个体工商户应当依照本条例规定参加工伤保险，为本单位全部职工或者雇工缴纳工伤保险费。

《工伤保险条例》第三章专门规定了工伤认定，《条例》第 14 条规定：“职工有下列情形之一的，应当认定为工伤：(一)在工作时间和工作场所内，因工作原因受到事故伤害的；(二)工作时间前后在工作场所内，从事与工作有关的预备性或者收尾性工作受到事故伤害的；(三)在工作时间和工作场所内，因履行工作职责受到暴力等意外伤害的；(四)患职业病的；(五)因工外出期间，由于工作原因受到伤害或者发生事故下落不明的；(六)在上下班途中，受到非本人主要责任的交通事故或者城市轨道交通、客运轮渡、火车事故伤害的；(七)法律、行政法规规定应当认定为工伤的其他情形。”

第 15 条规定：“职工有下列情形之一的，视同工伤：(一)在工作时间和工作岗位，突发疾病死亡或者在 48 小时之内经抢救无效死亡的；(二)在抢险救灾等维护国家利益、公共利益活动中受到伤害的；(三)职工原在军队服役，因战、因公负伤致残，已取得革命伤残军人证，到用人单位后旧伤复发的。职工有前款第(一)项、第(二)项情形的，按照本条例的有关规定享受工伤保险待遇；职工有前款第(三)项情形的，按照本条例的有关规定

享受除一次性伤残补助金以外的工伤保险待遇。”

第 16 条规定：“职工符合本条例第 14 条、第 15 条的规定，但是有下列情形之一的，不得认定为工伤或者视同工伤：(一)故意犯罪的；(二)醉酒或者吸毒的；(三)自残或者自杀的。”

END

**3. 劳动者的基本权利**

劳动者依法享有职业卫生保护的权利。工会组织依法对职业病防治工作进行监督，维护劳动者的合法权益。用人单位制定或者修改有关职业病防治的规章制度，应当听取工会组织的意见。

**4. 政府的监督管理基本制度**

国务院和县级以上地方人民政府劳动保障行政部门应当加强对工伤保险的监督管理，确保劳动者依法享受工伤保险待遇。

国家实行职业卫生监督制度。国务院安全生产监督管理部门、卫生行政部门、劳动保障行政部门依照本法和国务院确定的职责，负责全国职业病防治的监督管理工作。国务院有关部门在各自的职责范围内负责职业病防治的有关监督管理工作。县级以上地方人民政府安全生产监督管理部门、卫生行政部门、劳动保障行政部门依据各自职责，负责本行政区域内职业病防治的监督管理工作。县级以上地方人民政府有关部门在各自的职责范围内负责职业病防治的有关监督管理工作。县级以上人民政府安全生产监督管理部门、卫生行政部门、劳动保障行政部门(以下统称职业卫生监督管理部门)应当加强沟通，密切配合，按照各自职责分工，依法行使职权，承担责任。

国务院和县级以上地方人民政府应当制定职业病防治规划，将其纳入国民经济和社会发展计划，并组织实施。县级以上地方人民政府统一负责、领导、组织、协调本行政区域的职业病防治工作，建立健全职业病防治工作体制、机制，统一领导、指挥职业卫生突发事件应对工作；加强职业病防治能力建设和服务体系建设，完善、落实职业病防治工作责任制。

县级以上人民政府职业卫生监督管理部门应当加强对职业病防治的宣传教育，普及职业病防治的知识，增强用人单位的职业病防治观念，提高劳动者的职业健康意识、自我保护意识和行使职业卫生保护权利的能力。

有关防治职业病的国家职业卫生标准，由国务院卫生行政部门组织制定并公布。国务院卫生行政部门应当组织开展重点职业病监测和专项调查，对职业健康风险进行评估，为制定职业卫生标准和职业病防治政策提供科学依据。县级以上地方人民政府卫生行政部门应当定期对本行政区域的职业病防治情况进行统计和调查分析。

任何单位和个人有权对违反本法的行为进行检举和控告。有关部门收到相关的检举和控告后，应当及时处理。对防治职业病成绩显著的单位和个人，给予奖励。

### (三) 职业病的前期预防

用人单位应当依照法律、法规要求,严格遵守国家职业卫生标准,落实职业病预防措施,从源头上控制和消除职业病危害。

**1. 工作场所的职业卫生要求**

产生职业病危害的用人单位的设立除应当符合法律、行政法规规定的设立条件外,其工作场所还应当符合下列职业卫生要求:(一)职业病危害因素的强度或者浓度符合国家职业卫生标准;(二)有与职业病危害防护相适应的设施;(三)生产布局合理,符合有害与无害作业分开的原则;(四)有配套的更衣间、洗浴间、孕妇休息间等卫生设施;(五)设备、工具、用具等设施符合保护劳动者生理、心理健康的要求;(六)法律、行政法规和国务院卫生行政部门、安全生产监督管理部门关于保护劳动者健康的其他要求。

**2. 职业病危害项目申报制度**

国家建立职业病危害项目申报制度。用人单位工作场所存在职业病目录所列职业病的危害因素的,应当及时、如实向所在地安全生产监督管理部门申报危害项目,接受监督。职业病危害因素分类目录由国务院卫生行政部门会同国务院安全生产监督管理部门制定、调整并公布。职业病危害项目申报的具体办法由国务院安全生产监督管理部门制定。

**3. 建设项目职业病危害预评价**

新建、扩建、改建建设项目和技术改造、技术引进项目(以下统称建设项目)可能产生职业病危害的,建设单位在可行性论证阶段应当向安全生产监督管理部门提交职业病危害预评价报告。安全生产监督管理部门应当自收到职业病危害预评价报告之日起30日内,作出审核决定并书面通知建设单位。

未提交预评价报告或者预评价报告未经安全生产监督管理部门审核同意的,有关部门不得批准该建设项目。职业病危害预评价报告应当对建设项目可能产生的职业病危害因素及其对工作场所和劳动者健康的影响作出评价,确定危害类别和职业病防护措施。建设项目职业病危害分类管理办法由国务院安全生产监督管理部门制定。

**4. 建设项目的职业病防护设施**

建设项目的职业病防护设施所需费用应当纳入建设项目工程预算,并与主体工程同时设计,同时施工,同时投入生产和使用。职业病危害严重的建设项目的防护设施设计,应当经安全生产监督管理部门审查,符合国家职业卫生标准和卫生要求的,方可施工。

建设项目在竣工验收前,建设单位应当进行职业病危害控制效果评价。建设项目竣工验收时,其职业病防护设施经安全生产监督管理部门验收合格后,方可投入正式生产和使用。

职业病危害预评价、职业病危害控制效果评价由依法设立的取得国务院安全生产监

督管理部门或者设区的市级以上地方人民政府安全生产监督管理部门按照职责分工给予资质认可的职业卫生技术服务机构进行。职业卫生技术服务机构所作评价应当客观、真实。国家对从事放射性、高毒、高危粉尘等作业实行特殊管理。具体管理办法由国务院制定。

### （四）劳动过程中的防护与管理

#### 1. 用人单位职业病防治管理措施

用人单位应当采取下列职业病防治管理措施：①设置或者指定职业卫生管理机构或者组织，配备专职或者兼职的职业卫生管理人员，负责本单位的职业病防治工作；②制订职业病防治计划和实施方案；③建立、健全职业卫生管理制度和操作规程；④建立、健全职业卫生档案和劳动者健康监护档案；⑤建立、健全工作场所职业病危害因素监测及评价制度；⑥建立、健全职业病危害事故应急救援预案。

#### 2. 用人单位职业病防治保障措施

用人单位应当采取下列职业病防治保障措施：①保障职业病防治所需的资金投入，不得挤占、挪用，并对因资金投入不足导致的后果承担责任；②采用有效的职业病防护设施，并为劳动者提供个人使用的职业病防护用品，为劳动者个人提供的职业病防护用品必须符合防治职业病的要求；③优先采用有利于防治职业病和保护劳动者健康的新技术、新工艺、新设备、新材料，逐步替代职业病危害严重的技术、工艺、设备、材料。

#### 3. 职业危害公告和警示

对可能发生急性职业损伤的有毒、有害工作场所，用人单位应当在醒目位置设置公告栏，公布有关职业病防治的规章制度、操作规程、职业病危害事故应急救援措施和工作场所职业病危害因素检测结果。对产生严重职业病危害的作业岗位，应当在其醒目位置，设置警示标识和中文警示说明。警示说明应当载明产生职业病危害的种类、后果、预防以及应急救治措施等内容。

对可能发生急性职业损伤的有毒、有害工作场所，用人单位应当设置报警装置，配置现场急救用品、冲洗设备、应急撤离通道和必要的泄险区。对放射工作场所和放射性同位素的运输、贮存，用人单位必须配置防护设备和报警装置，保证接触放射线的工作人员佩戴个人剂量计。对职业病防护设备、应急救援设施和个人使用的职业病防护用品，用人单位应当进行经常性的维护、检修，定期检测其性能和效果，确保其处于正常状态，不得擅自拆除或者停止使用。

用人单位应当实施由专人负责的职业病危害因素日常监测，并确保监测系统处于正常运行状态。用人单位应当按照国务院安全生产监督管理部门的规定，定期对工作场所进行职业病危害因素检测、评价。检测、评价结果存入用人单位职业卫生档案，定期向所在地安全生产监督管理部门报告并向劳动者公布。

职业病危害因素检测、评价由依法设立的取得国务院安全生产监督管理部门或者设区的市级以上地方人民政府安全生产监督管理部门按照职责分工给予资质认可的职业卫生技术服务机构进行。职业卫生技术服务机构所作检测、评价应当客观、真实。发现工作场所职业病危害因素不符合国家职业卫生标准和卫生要求时，用人单位应当立即采取相应治理措施，仍然达不到国家职业卫生标准和卫生要求的，必须停止存在职业病危害因素的作业；职业病危害因素经治理后，符合国家职业卫生标准和卫生要求的，方可重新作业。

职业卫生技术服务机构依法从事职业病危害因素检测、评价工作，接受安全生产监督管理部门的监督检查。安全生产监督管理部门应当依法履行监督职责。

**4. 设备、材料提供方、经营方等的职责**

向用人单位提供可能产生职业病危害的设备的，应当提供中文说明书，并在设备的醒目位置设置警示标识和中文警示说明。警示说明应当载明设备性能、可能产生的职业病危害、安全操作和维护注意事项、职业病防护以及应急救治措施等内容。

向用人单位提供可能产生职业病危害的化学品、放射性同位素和含有放射性物质的材料的，应当提供中文说明书。说明书应当载明产品特性、主要成分、存在的有害因素、可能产生的危害后果、安全使用注意事项、职业病防护以及应急救治措施等内容。产品包装应当有醒目的警示标识和中文警示说明。贮存上述材料的场所应当在规定的部位设置危险物品标识或者放射性警示标识。国内首次使用或者首次进口与职业病危害有关的化学材料，使用单位或者进口单位按照国家规定经国务院有关部门批准后，应当向国务院卫生行政部门、安全生产监督管理部门报送该化学材料的毒性鉴定以及经有关部门登记注册或者批准进口的文件等资料。进口放射性同位素、射线装置和含有放射性物质的物品的，按照国家有关规定办理。

任何单位和个人不得生产、经营、进口和使用国家明令禁止使用的可能产生职业病危害的设备或者材料。

任何单位和个人不得将产生职业病危害的作业转移给不具备职业病防护条件的单位和个人。不具备职业病防护条件的单位和个人不得接受产生职业病危害的作业。

**5. 劳动合同的职业病条款**

《职业病防治法》第 33 条第 1 款规定："用人单位与劳动者订立劳动合同（含聘用合同，下同）时，应当将工作过程中可能产生的职业病危害及其后果、职业病防护措施和待遇等如实告知劳动者，并在劳动合同中写明，不得隐瞒或者欺骗。"该条第 2 款规定："劳动者在已订立劳动合同期间因工作岗位或者工作内容变更，从事与所订立劳动合同中未告知的存在职业病危害的作业时，用人单位应当依照前款规定，向劳动者履行如实告知的义务，并协商变更原劳动合同相关条款。"该条第 3 款规定："用人单位违反前两款规定的，劳动者有权拒绝从事存在职业病危害的作业，用人单位不得因此解除与劳动者所订

立的劳动合同。”

**6. 职业卫生培训**

用人单位的主要负责人和职业卫生管理人员应当接受职业卫生培训，遵守职业病防治法律、法规，依法组织本单位的职业病防治工作。用人单位应当对劳动者进行上岗前的职业卫生培训和在岗期间的定期职业卫生培训，普及职业卫生知识，督促劳动者遵守职业病防治法律、法规、规章和操作规程，指导劳动者正确使用职业病防护设备和个人使用的职业病防护用品。

劳动者应当学习和掌握相关的职业卫生知识，增强职业病防范意识，遵守职业病防治法律、法规、规章和操作规程，正确使用、维护职业病防护设备和个人使用的职业病防护用品，发现职业病危害事故隐患应当及时报告。劳动者不履行此类义务的，用人单位应当对其进行教育。

**7. 职业健康检查与档案建立**

对从事接触职业病危害的作业的劳动者，用人单位应当按照国务院安全生产监督管理部门、卫生行政部门的规定组织上岗前、在岗期间和离岗时的职业健康检查，并将检查结果书面告知劳动者。职业健康检查费用由用人单位承担。用人单位不得安排未经上岗前职业健康检查的劳动者从事接触职业病危害的作业；不得安排有职业禁忌的劳动者从事其所禁忌的作业；对在职业健康检查中发现有与所从事的职业相关的健康损害的劳动者，应当调离原工作岗位，并妥善安置；对未进行离岗前职业健康检查的劳动者不得解除或者终止与其订立的劳动合同。职业健康检查应当由省级以上人民政府卫生行政部门批准的医疗卫生机构承担。

用人单位应当为劳动者建立职业健康监护档案，并按照规定的期限妥善保存。职业健康监护档案应当包括劳动者的职业史、职业病危害接触史、职业健康检查结果和职业病诊疗等有关个人健康资料。劳动者离开用人单位时，有权索取本人职业健康监护档案复印件，用人单位应当如实、无偿提供，并在所提供的复印件上签章。

**8. 急性职业病危害事故的应对**

发生或者可能发生急性职业病危害事故时，用人单位应当立即采取应急救援和控制措施，并及时报告所在地安全生产监督管理部门和有关部门。安全生产监督管理部门接到报告后，应当及时会同有关部门组织调查处理；必要时，可以采取临时控制措施。卫生行政部门应当组织做好医疗救治工作。对遭受或者可能遭受急性职业病危害的劳动者，用人单位应当及时组织救治、进行健康检查和医学观察，所需费用由用人单位承担。

**9. 弱势群体的保护**

用人单位不得安排未成年工从事接触职业病危害的作业；不得安排孕期、哺乳期的女职工从事对本人和胎儿、婴儿有危害的作业。

**10. 劳动者职业卫生保护权利**

《职业病防治法》第 39 条第 1 款规定："劳动者享有下列职业卫生保护权利：①获得职业卫生教育、培训；②获得职业健康检查、职业病诊疗、康复等职业病防治服务；③了解工作场所产生或者可能产生的职业病危害因素、危害后果和应当采取的职业病防护措施；④要求用人单位提供符合防治职业病要求的职业病防护设施和个人使用的职业病防护用品，改善工作条件；⑤对违反职业病防治法律、法规以及危及生命健康的行为提出批评、检举和控告；⑥拒绝违章指挥和强令进行没有职业病防护措施的作业；⑦参与用人单位职业卫生工作的民主管理，对职业病防治工作提出意见和建议。"该条第 2 款规定："用人单位应当保障劳动者行使前款所列权利。因劳动者依法行使正当权利而降低其工资、福利等待遇或者解除、终止与其订立的劳动合同的，其行为无效。"

**11. 工会组织的职责与权利**

工会组织应当督促并协助用人单位开展职业卫生宣传教育和培训，有权对用人单位的职业病防治工作提出意见和建议，依法代表劳动者与用人单位签订劳动安全卫生专项集体合同，与用人单位就劳动者反映的有关职业病防治的问题进行协调并督促解决。

工会组织对用人单位违反职业病防治法律、法规，侵犯劳动者合法权益的行为，有权要求纠正；产生严重职业病危害时，有权要求采取防护措施，或者向政府有关部门建议采取强制性措施；发生职业病危害事故时，有权参与事故调查处理；发现危及劳动者生命健康的情形时，有权向用人单位建议组织劳动者撤离危险现场，用人单位应当立即作出处理。

**12. 职业病防治费用的列支**

用人单位按照职业病防治要求，用于预防和治理职业病危害、工作场所卫生检测、健康监护和职业卫生培训等费用，按照国家有关规定，在生产成本中据实列支。

### （五）职业病诊断与职业病病人保障

**1. 职业病诊断**

医疗卫生机构承担职业病诊断，应当经省、自治区、直辖市人民政府卫生行政部门批准。省、自治区、直辖市人民政府卫生行政部门应当向社会公布本行政区域内承担职业病诊断的医疗卫生机构的名单。

1）承担职业病诊断的医疗卫生机构的条件

承担职业病诊断的医疗卫生机构应当具备下列条件：①持有《医疗机构执业许可证》；②具有与开展职业病诊断相适应的医疗卫生技术人员；③具有与开展职业病诊断相适应的仪器、设备；④具有健全的职业病诊断质量管理制度。承担职业病诊断的医疗卫生机构不得拒绝劳动者进行职业病诊断的要求。

2）职业病诊断综合分析的因素

劳动者可以在用人单位所在地、本人户籍所在地或者经常居住地依法承担职业病诊断的医疗卫生机构进行职业病诊断。职业病诊断标准和职业病诊断、鉴定办法由国务院卫生行政部门制定。职业病伤残等级的鉴定办法由国务院劳动保障行政部门会同国务院卫生行政部门制定。

职业病诊断，应当综合分析下列因素：①病人的职业史；②职业病危害接触史和工作场所职业病危害因素情况；③临床表现以及辅助检查结果等。

没有证据否定职业病危害因素与病人临床表现之间的必然联系的，应当诊断为职业病。承担职业病诊断的医疗卫生机构在进行职业病诊断时，应当组织 3 名以上取得职业病诊断资格的执业医师集体诊断。职业病诊断证明书应当由参与诊断的医师共同签署，并经承担职业病诊断的医疗卫生机构审核盖章。

3）如实提供资料的义务

用人单位应当如实提供职业病诊断、鉴定所需的劳动者职业史和职业病危害接触史、工作场所职业病危害因素检测结果等资料；安全生产监督管理部门应当监督检查和督促用人单位提供上述资料；劳动者和有关机构也应当提供与职业病诊断、鉴定有关的资料。

职业病诊断、鉴定机构需要了解工作场所职业病危害因素情况时，可以对工作场所进行现场调查，也可以向安全生产监督管理部门提出，安全生产监督管理部门应当在 10 日内组织现场调查。用人单位不得拒绝、阻挠。

职业病诊断、鉴定过程中，用人单位不提供工作场所职业病危害因素检测结果等资料的，诊断、鉴定机构应当结合劳动者的临床表现、辅助检查结果和劳动者的职业史、职业病危害接触史，并参考劳动者的自述、安全生产监督管理部门提供的日常监督检查信息等，作出职业病诊断、鉴定结论。

劳动者对用人单位提供的工作场所职业病危害因素检测结果等资料有异议，或者因劳动者的用人单位解散、破产，无用人单位提供上述资料的，诊断、鉴定机构应当提请安全生产监督管理部门进行调查，安全生产监督管理部门应当自接到申请之日起 30 日内对存在异议的资料或者工作场所职业病危害因素情况作出判定；有关部门应当配合。

4）争议解决程序

职业病诊断、鉴定过程中，在确认劳动者职业史、职业病危害接触史时，当事人对劳动关系、工种、工作岗位或者在岗时间有争议的，可以向当地的劳动人事争议仲裁委员会申请仲裁；接到申请的劳动人事争议仲裁委员会应当受理，并在 30 日内作出裁决。当事人在仲裁过程中对自己提出的主张，有责任提供证据。劳动者无法提供由用人单位掌握管理的与仲裁主张有关的证据的，仲裁庭应当要求用人单位在指定期限内提供；用人单位在指定期限内不提供的，应当承担不利后果。

劳动者对仲裁裁决不服的，可以依法向人民法院提起诉讼。用人单位对仲裁裁决不服的，可以在职业病诊断、鉴定程序结束之日起 15 日内依法向人民法院提起诉讼；诉讼期间，劳动者的治疗费用按照职业病待遇规定的途径支付。

用人单位和医疗卫生机构发现职业病病人或者疑似职业病病人时，应当及时向所在地卫生行政部门和安全生产监督管理部门报告。确诊为职业病的，用人单位还应当向所在地劳动保障行政部门报告。接到报告的部门应当依法作出处理。

县级以上地方人民政府卫生行政部门负责本行政区域内的职业病统计报告的管理工作，并按照规定上报。

当事人对职业病诊断有异议的，可以向作出诊断的医疗卫生机构所在地地方人民政府卫生行政部门申请鉴定。职业病诊断争议由设区的市级以上地方人民政府卫生行政部门根据当事人的申请，组织职业病诊断鉴定委员会进行鉴定。当事人对设区的市级职业病诊断鉴定委员会的鉴定结论不服的，可以向省、自治区、直辖市人民政府卫生行政部门申请再鉴定。

职业病诊断鉴定委员会由相关专业的专家组成。省、自治区、直辖市人民政府卫生行政部门应当设立相关的专家库，需要对职业病争议作出诊断鉴定时，由当事人或者当事人委托有关卫生行政部门从专家库中以随机抽取的方式确定参加诊断鉴定委员会的专家。职业病诊断鉴定委员会应当按照国务院卫生行政部门颁布的职业病诊断标准和职业病诊断、鉴定办法进行职业病诊断鉴定，向当事人出具职业病诊断鉴定书。职业病诊断、鉴定费用由用人单位承担。

职业病诊断鉴定委员会组成人员应当遵守职业道德，客观、公正地进行诊断鉴定，并承担相应的责任。职业病诊断鉴定委员会组成人员不得私下接触当事人，不得收受当事人的财物或者其他好处，与当事人有利害关系的，应当回避。人民法院受理有关案件需要进行职业病鉴定时，应当从省、自治区、直辖市人民政府卫生行政部门依法设立的相关的专家库中选取参加鉴定的专家。

医疗卫生机构发现疑似职业病病人时，应当告知劳动者本人并及时通知用人单位。用人单位应当及时安排对疑似职业病病人进行诊断；在疑似职业病病人诊断或者医学观察期间，不得解除或者终止与其订立的劳动合同。疑似职业病病人在诊断、医学观察期间的费用，由用人单位承担。

**2. 职业病病人的待遇与权利**

用人单位应当保障职业病病人依法享受国家规定的职业病待遇。用人单位应当按照国家有关规定，安排职业病病人进行治疗、康复和定期检查。用人单位对不适宜继续从事原工作的职业病病人，应当调离原岗位，并妥善安置。用人单位对从事接触职业病危害的作业的劳动者，应当给予适当岗位津贴。

职业病病人的诊疗、康复费用，伤残以及丧失劳动能力的职业病病人的社会保障，按

照国家有关工伤保险的规定执行。职业病病人除依法享有工伤保险外，依照有关民事法律，尚有获得赔偿的权利的，有权向用人单位提出赔偿要求。劳动者被诊断患有职业病，但用人单位没有依法参加工伤保险的，其医疗和生活保障由该用人单位承担。

职业病病人变动工作单位，其依法享有的待遇不变。用人单位在发生分立、合并、解散、破产等情形时，应当对从事接触职业病危害的作业的劳动者进行健康检查，并按照国家有关规定妥善安置职业病病人。

用人单位已经不存在或者无法确认劳动关系的职业病病人，可以向地方人民政府民政部门申请医疗救助和生活等方面的救助。地方各级人民政府应当根据本地区的实际情况，采取其他措施，使前款规定的职业病病人获得医疗救治。

## （六）监督检查

职业卫生监督管理部门应当按照职责分工，加强对用人单位落实职业病防护管理措施情况的监督检查，依法行使职权，承担责任。

### 1. 监督检查措施

安全生产监督管理部门履行监督检查职责时，有权采取下列措施：①进入被检查单位和职业病危害现场，了解情况，调查取证；②查阅或者复制与违反职业病防治法律、法规的行为有关的资料和采集样品；③责令违反职业病防治法律、法规的单位和个人停止违法行为。

### 2. 临时控制措施

发生职业病危害事故或者有证据证明危害状态可能导致职业病危害事故发生时，安全生产监督管理部门可以采取下列临时控制措施：①责令暂停导致职业病危害事故的作业；②封存造成职业病危害事故或者可能导致职业病危害事故发生的材料和设备；③组织控制职业病危害事故现场。在职业病危害事故或者危害状态得到有效控制后，安全生产监督管理部门应当及时解除控制措施。

### 3. 监督执法程序及资格要求

职业卫生监督执法人员应当依法经过资格认定。职业卫生监督执法人员依法执行职务时，应当出示监督执法证件。职业卫生监督执法人员应当忠于职守，秉公执法，严格遵守执法规范；涉及用人单位的秘密的，应当为其保密。

安全生产监督管理部门及其职业卫生监督执法人员履行职责时，不得有下列行为：①对不符合法定条件的，发给建设项目有关证明文件、资质证明文件或者予以批准；②对已经取得有关证明文件的，不履行监督检查职责；③发现用人单位存在职业病危害的，可能造成职业病危害事故，不及时依法采取控制措施；④其他违反本法的行为。

# 第三节 职业安全卫生法律责任

## 一、民事法律责任

民事法律责任,是指民事法律关系的主体没有按照法律规定或合同约定履行自己的民事义务,或者侵犯了他人的合法权益,所应承担的法律后果。根据职业安全卫生的特点,合法权益受到侵犯的一方为从业人员(职工)。《安全生产法》第 53 条规定:“因生产安全事故受到损害的从业人员,除依法享有工伤保险外,依照有关民事法律尚有获得赔偿的权利的,有权向本单位提出赔偿要求。”《职业病防治法》第 58 条也规定:“职业病病人除依法享有工伤保险外,依照有关民事法律,尚有获得赔偿的权利的,有权向用人单位提出赔偿要求。”

生产经营单位参加工伤社会保险是法定义务,工伤社会保险制度是为了保障因工作遭受事故伤害或者患职业病的职工获得医疗救治和经济补偿,促进工伤预防和职业康复,分散用人单位的工伤风险而建立。如果用人单位没有参加工伤保险的,其医疗和生活保障由该用人单位承担。但是,在特定的情况下,也还有可能保险难以完全补偿因生产安全事故和职业病所受到的损害。因此,职业安全卫生相关法律规定从业人员除享有工伤保险外,有权通过民事法律,向用人单位提出赔偿要求。

此外,用人单位因其违法行为而承担包括民事赔偿在内的法律责任。例如,《职业病防治法》第 32 条也规定:“用人单位对采用的技术、工艺、设备、材料,应当知悉其产生的职业病危害,对有职业病危害的技术、工艺、设备、材料隐瞒其危害而采用的,对所造成的职业病危害后果承担责任。”

## 二、行政及刑事法律责任

行政法律责任是违反有关行政管理的法规,但尚未构成犯罪的行为所依法应当承担的法律后果。但是,对于有严重违法行为,已给国家和人民利益造成重大损失,对社会危害性较大,触犯《刑法》并应受到刑罚处罚的,则应当追究其刑事法律责任。由于本书在矿山、建筑等领域的安全生产法律责任制度的内容里也涉及职业安全卫生方面,所以,本节主要介绍《劳动法》《安全生产法》以及《职业防治法》规定的关于职业安全卫生行政及刑事法律责任。

### (一)《劳动法》规定的行政及刑事法律责任

#### 1. 用人单位及其责任人员的法律责任

用人单位的劳动安全设施和劳动卫生条件不符合国家规定或者未向劳动者提供必

要的劳动防护用品和劳动保护设施的，由劳动行政部门或者有关部门责令改正，可以处以罚款；情节严重的，提请县级以上人民政府决定责令停产整顿；对事故隐患不采取措施，致使发生重大事故，造成劳动者生命和财产损失的，对责任人员依照《刑法》有关规定追究刑事责任。

用人单位强令劳动者违章冒险作业，发生重大伤亡事故，造成严重后果的，对责任人员依法追究刑事责任。

用人单位无理阻挠劳动行政部门、有关部门及其工作人员行使监督检查权，打击报复举报人员的，由劳动行政部门或者有关部门处以罚款；构成犯罪的，对责任人员依法追究刑事责任。

**2. 行政部门工作人员的法律责任**

劳动行政部门或者有关部门的工作人员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊，构成犯罪的，依法追究刑事责任；不构成犯罪的，给予行政处分。

## （二）《安全生产法》规定的行政及刑事法律责任

广义上讲，《安全生产法》规定的行政及刑事法律责任大部分与职业安全卫生（尤其是职业安全）相关，这里主要介绍与职业安全卫生密切相关的用人单位及其责任人员的一些法律责任。

生产经营单位与从业人员订立协议，免除或者减轻其对从业人员因生产安全事故伤亡依法应承担的责任的，该协议无效；对生产经营单位的主要负责人、个人经营的投资人处 2 万元以上 10 万元以下的罚款。

生产经营单位的从业人员不服从管理，违反安全生产规章制度或者操作规程的，由生产经营单位给予批评教育，依照有关规章制度给予处分；构成犯罪的，依照《刑法》有关规定追究刑事责任。

违反法律规定，生产经营单位拒绝、阻碍负有安全生产监督管理职责的部门依法实施监督检查的，责令改正；拒不改正的，处 2 万元以上 20 万元以下的罚款；对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处 1 万元以上 2 万元以下的罚款；构成犯罪的，依照《刑法》有关规定追究刑事责任。

生产经营单位的主要负责人在本单位发生生产安全事故时，不立即组织抢救或者在事故调查处理期间擅离职守或者逃匿的，或者对生产安全事故隐瞒不报、谎报或者迟报的，给予降级、撤职的处分，并由安全生产监督管理部门处上一年年收入 60％至 100％的罚款；对逃匿的处 15 日以下拘留；构成犯罪的，依照《刑法》有关规定追究刑事责任。

有关地方人民政府、负有安全生产监督管理职责的部门，对生产安全事故隐瞒不报、谎报或者迟报的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分；构成犯罪的，依照《刑法》有关规定追究刑事责任。

生产经营单位不具备本法和其他有关法律、行政法规和国家标准或者行业标准规定的安全生产条件，经停产停业整顿仍不具备安全生产条件的，予以关闭；有关部门应当依法吊销其有关证照。

发生生产安全事故，对负有责任的生产经营单位除要求其依法承担相应的赔偿等责任外，由安全生产监督管理部门依照下列规定处以罚款：①发生一般事故的，处 20 万元以上 50 万元以下的罚款；②发生较大事故的，处 50 万元以上 100 万元以下的罚款；③发生重大事故的，处 100 万元以上 500 万元以下的罚款；④发生特别重大事故的，处 500 万元以上 1000 万元以下的罚款；情节特别严重的，处 1000 万元以上 2000 万元以下的罚款。

### （三）《职业防治法》规定的行政及刑事法律责任

《职业防治法》第六章法律责任共 17 条，对建设单位、用人单位、医疗卫生机构、职业卫生技术服务机构、职业卫生监督管理部门、地方人民政府、职业病诊断鉴定委员会人员等有关单位、部门和人员违反本法和相关法律规定应承担的法律责任作了具体规定。单位和个人违反本法的行为尚未构成犯罪的，适用相应的条款追究行政法律责任，构成犯罪的，依法追究刑事法律责任。

#### 1. 用人单位及相关单位的法律责任

1）用人单位等违反存档等义务的法律责任

违反本法规定，有下列行为之一的，由安全生产监督管理部门给予警告，责令限期改正；逾期不改正的，处 10 万元以下的罚款：①工作场所职业病危害因素检测、评价结果没有存档、上报、公布的；②未采取法定的职业病防治管理措施的；③未按照规定公布有关职业病防治的规章制度、操作规程、职业病危害事故应急救援措施的；④未按照规定组织劳动者进行职业卫生培训，或者未对劳动者个人职业病防护采取指导、督促措施的；⑤国内首次使用或者首次进口与职业病危害有关的化学材料，未按照规定报送毒性鉴定资料以及经有关部门登记注册或者批准进口的文件的。

2）违反申报等义务的法律责任

用人单位违反本法规定，有下列行为之一的，由安全生产监督管理部门责令限期改正，给予警告，可以并处 5 万元以上 10 万元以下的罚款：①未按照规定及时、如实向安全生产监督管理部门申报产生职业病危害的项目的；②未实施由专人负责的职业病危害因素日常监测，或者监测系统不能正常监测的；③订立或者变更劳动合同时，未告知劳动者职业病危害真实情况的；④未按照规定组织职业健康检查、建立职业健康监护档案或者未将检查结果书面告知劳动者的；⑤未依照本法规定在劳动者离开用人单位时提供职业健康监护档案复印件的。

3）违反卫生标准等强制性规定的法律责任

用人单位违反本法规定，有下列行为之一的，由安全生产监督管理部门给予警告，责

令限期改正，逾期不改正的，处5万元以上20万元以下的罚款；情节严重的，责令停止产生职业病危害的作业，或者提请有关人民政府按照国务院规定的权限责令关闭：①工作场所职业病危害因素的强度或者浓度超过国家职业卫生标准的；②未提供职业病防护设施和个人使用的职业病防护用品，或者提供的职业病防护设施和个人使用的职业病防护用品不符合国家职业卫生标准和卫生要求的；③对职业病防护设备、应急救援设施和个人使用的职业病防护用品未按照规定进行维护、检修、检测，或者不能保持正常运行、使用状态的；④未按照规定对工作场所职业病危害因素进行检测、评价的；⑤工作场所职业病危害因素经治理仍然达不到国家职业卫生标准和卫生要求时，未停止存在职业病危害因素的作业的；⑥未按照规定安排职业病病人、疑似职业病病人进行诊治的；⑦发生或者可能发生急性职业病危害事故时，未立即采取应急救援和控制措施或者未按照规定及时报告的；⑧未按照规定在产生严重职业病危害的作业岗位醒目位置设置警示标识和中文警示说明的；⑨拒绝职业卫生监督管理部门监督检查的；⑩隐瞒、伪造、篡改、毁损职业健康监护档案、工作场所职业病危害因素检测评价结果等相关资料，或者拒不提供职业病诊断、鉴定所需资料的；⑪未按照规定承担职业病诊断、鉴定费用和职业病病人的医疗、生活保障费用的。

4）用人单位和医疗卫生机构违反报告义务的责任

用人单位和医疗卫生机构未按照规定报告职业病、疑似职业病的，由有关主管部门依据职责分工责令限期改正，给予警告，可以并处1万元以下的罚款；弄虚作假的，并处2万元以上5万元以下的罚款；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，可以依法给予降级或者撤职的处分。

5）违法隐瞒等行为的法律责任

违反本法规定，有下列情形之一的，由安全生产监督管理部门责令限期治理，并处5万元以上30万元以下的罚款；情节严重的，责令停止产生职业病危害的作业，或者提请有关人民政府按照国务院规定的权限责令关闭：①隐瞒技术、工艺、设备、材料所产生的职业病危害而采用的；②隐瞒本单位职业卫生真实情况的；③可能发生急性职业损伤的有毒、有害工作场所、放射工作场所或者放射性同位素的运输、贮存不符合本法第26条规定的；④使用国家明令禁止使用的可能产生职业病危害的设备或者材料的；⑤将产生职业病危害的作业转移给没有职业病防护条件的单位和个人，或者没有职业病防护条件的单位和个人接受产生职业病危害的作业的；⑥擅自拆除、停止使用职业病防护设备或者应急救援设施的；⑦安排未经职业健康检查的劳动者、有职业禁忌的劳动者、未成年工或者孕期、哺乳期女职工从事接触职业病危害的作业或者禁忌作业的；⑧违章指挥和强令劳动者进行没有职业病防护措施的作业的。

6）对劳动者生命健康造成严重损害的责任

用人单位违反本法规定，已经对劳动者生命健康造成严重损害的，由安全生产监督

管理部门责令停止产生职业病危害的作业，或者提请有关人民政府按照国务院规定的权限责令关闭，并处 10 万元以上 50 万元以下的罚款。

**2. 其他单位的法律责任**

1）建设单位法律责任

建设单位违反本法规定，有下列行为之一的，由安全生产监督管理部门给予警告，责令限期改正；逾期不改正的，处 10 万元以上 50 万元以下的罚款；情节严重的，责令停止产生职业病危害的作业，或者提请有关人民政府按照国务院规定的权限责令停建、关闭：①未按照规定进行职业病危害预评价或者未提交职业病危害预评价报告，或者职业病危害预评价报告未经安全生产监督管理部门审核同意，开工建设的；②建设项目的职业病防护设施未按照规定与主体工程同时投入生产和使用的；③职业病危害严重的建设项目，其职业病防护设施设计未经安全生产监督管理部门审查，或者不符合国家职业卫生标准和卫生要求施工的；④未按照规定对职业病防护设施进行职业病危害控制效果评价、未经安全生产监督管理部门验收或者验收不合格，擅自投入使用的。

2）经营商等的法律责任

生产、经营或者进口国家明令禁止使用的可能产生职业病危害的设备或者材料的，依照有关法律、行政法规的规定给予处罚。向用人单位提供可能产生职业病危害的设备、材料，未按照规定提供中文说明书或者设置警示标识和中文警示说明的，由安全生产监督管理部门责令限期改正，给予警告，并处 5 万元以上 20 万元以下的罚款。

3）医疗卫生机构等的法律责任

未取得职业卫生技术服务资质认可擅自从事职业卫生技术服务的，或者医疗卫生机构未经批准擅自从事职业健康检查、职业病诊断的，由安全生产监督管理部门和卫生行政部门依据职责分工责令立即停止违法行为，没收违法所得；违法所得 5000 元以上的，并处违法所得 2 倍以上 10 倍以下的罚款；没有违法所得或者违法所得不足 5000 元的，并处 5000 元以上 5 万元以下的罚款；情节严重的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予降级、撤职或者开除的处分。

从事职业卫生技术服务的机构和承担职业健康检查、职业病诊断的医疗卫生机构违反本法规定，有下列行为之一的，由安全生产监督管理部门和卫生行政部门依据职责分工责令立即停止违法行为，给予警告，没收违法所得；违法所得 5000 元以上的，并处违法所得 2 倍以上 5 倍以下的罚款；没有违法所得或者违法所得不足 5000 元的，并处 5000 元以上 2 万元以下的罚款；情节严重的，由原认可或者批准机关取消其相应的资格；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予降级、撤职或者开除的处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任：①超出资质认可或者批准范围从事职业卫生技术服务或者职业健康检查、职业病诊断的；②不按照本法规定履行法定职责的；③出具虚假证明文件的。

**3. 职业病诊断鉴定委员会组成人员的法律责任**

职业病诊断鉴定委员会组成人员收受职业病诊断争议当事人的财物或者其他好处的，给予警告，没收收受的财物，可以并处3000元以上5万元以下的罚款，取消其担任职业病诊断鉴定委员会组成人员的资格，并从省、自治区、直辖市人民政府卫生行政部门设立的专家库中予以除名。

**4. 卫生行政部门、安全生产监督管理部门的责任**

卫生行政部门、安全生产监督管理部门不按照规定报告职业病和职业病危害事故的，由上一级行政部门责令改正，通报批评，给予警告；虚报、瞒报的，对单位负责人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予降级、撤职或者开除的处分。

违反法律规定，有关部门擅自批准建设项目或者发放施工许可的，对该部门直接负责的主管人员和其他直接责任人员，由监察机关或者上级机关依法给予记过直至开除的处分。

县级以上地方人民政府在职业病防治工作中未依照本法履行职责，本行政区域出现重大职业病危害事故、造成严重社会影响的，依法对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记大过直至开除的处分。县级以上人民政府职业卫生监督管理部门不履行本法规定的职责，滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊，依法对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记大过或者降级的处分；造成职业病危害事故或者其他严重后果的，依法给予撤职或者开除的处分。



## 实训练习

### 一、多选题

1. 关于《职业病防治法》，下列选项中正确的是（　　）。
   A. 劳动者享有获得劳动安全卫生保护的权利
   B. 劳动保护和劳动条件是劳动合同的必备条款
   C. 禁止安排女职工从事国家规定的第三级体力劳动强度的劳动
   D. 劳动者对用人单位管理人员违章指挥、强令冒险作业，有权拒绝执行
2. 关于《职业病防治法》，下列选项中正确的是（　　）。
   A. 我国的职业病防治工作方针是：安全为主，防治结合
   B. 用人单位不得安排有职业禁忌的劳动者从事其所禁忌的作业
   C. 用人单位修改有关职业病防治的规章制度，可以听取工会组织的意见
   D. 用人单位工作场所存在职业病目录所列职业病的危害因素的，应当向所在地安全生产监督管理部门申报危害项目

### 二、简答题

1. 简述《劳动法》中的职业安全卫生制度。
2. 简述职业病诊断、鉴定的争议解决程序。

# 第九章
# 安全生产行政执法



## 学习目的

1. 了解行政执法的概念、特征、分类和意义等一般理论知识；
2. 理解我国安全生产行政处罚的概念、种类和执法主体等重要内容；
3. 理解我国安全生产行政许可的概念、适用范围、实施主体和罚则等内容。

## 引导案例

某市安监局监察支队接到群众举报，反映某楼顶一大型广告牌存在事故隐患。监察支队立即派员到现场，经检查发现举报属实，广告牌危及行人安全。监察支队确定立案调查取证，随后下达了责令改正文书，并要求进行安全评估。整改到期后，监察支队对事故隐患消除情况进行复查，发现既未采取任何措施，也未进行安全评估。经研究决定，监察支队下达了强制性拆除的执法文书。

那么，该市安监局对广告牌存在安全隐患情况进行查处的行为，属不属于法定的安全生产行政执法行为呢？

**案例解析**

案件中该市安监局有否安全生产行政执法权的关键，该广告牌的设立是否属于生产经营活动。据调查，该广告牌设立的目的是用于出租，出租属于经营行为。依据《行政处罚法》第15条规定："行政处罚由具有行政处罚权的行政机关在法定职权范围内实施。"《安全生产法》第2条规定："在中华人民共和国领域内从事生产经营活动的单位的安全生产，适用本法。"因此尽管广告牌的管理属市政部门，但该市安监局监察支队依法查处广告牌事故隐患，属法定职权，不属于越权执法。

END

# 第一节 关于行政执法的一般理论

## 一、行政执法的概念

有关行政执法的含义问题，行政执法是行政行为之全部或一部的问题，我国学者姜明安教授认为，人们通常在下述 3 种场合使用“行政执法”，并赋予其以相应的含义：其一，为说明现代行政的性质和功能而使用“行政执法”。其二，为区别行政的不同内容而使用“行政执法”。其三，作为行政行为的一种特定方式而使用“行政执法”。[①]

也有学者将行政执法做广义的行政执法和狭义的行政执法之分。广义的行政执法，是指所有行政执法主体在实施国家公共行政管理行为的活动中，遵守和依照法律、法规、规章和规范性文件进行行政管理的活动，它可能发生在具体行政行为中，也可能发生在抽象行政行为中。抽象行政行为的指向不是特定的具体对象。如甘肃省人民政府为了落实安全生产监督管理责任，依法制定和发布《甘肃省政府安全生产监督管理责任规定》，这就是广义行政执法中采取的抽象行政行为。

狭义的行政执法，是指特定的行政执法主体将法律、法规、规章和规范性文件的规定适用于具体对象或案件的活动，它一般只发生在具体行政行为中。如，某市文化、体育部门针对本系统所属的某家企事业单位开展安全生产检查，就其生产经营设施、设备及大型群体活动等人员密集场所的安全生产进行管理，对违反安全生产法律、法规、规章的行为予以制止和纠正。这就是狭义行政执法中采取的具体行政行为，是针对特定人或特定事项采取的行政行为，没有普遍的约束力。当然，无论是广义的行政执法，还是狭义的行政执法，行政执法的主体、内容和程序都必须有法可依，也有法必依。

本书谈及的“行政执法”，主要是从上述姜明安教授所说的第二种场合角度进行理解，也就是狭义的行政执法。具体来说，所谓行政执法，就是指法定的国家行政机关和其他法律、法规授权的组织在实施国家公共行政管理职能的过程中，依照法律规定的权限和程序行使行政职权，依法对社会实施管理或服务，直接同相对人之间形成行政法律关系的行政行为。它与行政立法和行政司法相对应，是行政执法主体为实现国家的公共行政管理职能，直接实施法律、法规的管理行为的总称。



小贴士

行政执法要坚持的基本原则有：合法性原则、合理性原则、正当程序原则、效率原则、

① 姜明安：《论行政执法》，《行政法学研究》2003 年第 4 期，第 7 页。

诚实守信原则、责任原则。

## 二、行政执法的特征

行政执法与行政立法、行政司法等其他行政行为相比，主要具有以下特征：

**1. 具有法律从属性**

行政执法行为不同于国家权力机关的立法行为，立法是创制法律的行为，而执法是执行法律的行为。尽管政府在其立法权限范围内也可以进行立法，创制行政性的规范，但行政性规范在本质上是为执行法律规范而制定的规范，属于从属于国家立法的规范。从这个意义上讲，行政执法行为的最大特征就是它必须依法进行，且行为的终极目标就是为了全面准确地执行法律，确保国家立法宗旨得以实现。

**2. 具有裁量性**

虽然行政执法必须有法律依据，必须依法进行，但由于社会生活的多样性、复杂性和法律规范具有的原则性、稳定性，立法机关通常会在立法中给予政府部门一定自由裁量的空间，便于政府部门在具体执法过程中根据实际情况作出更为积极、灵活、合理和恰当的选择，以更好地实现立法目的。

**3. 具有单方性**

行政执法行为是执行法律法规、实现国家行政权的行为，只要在其法定权限范围内，执法机关都可以自行决定和直接实施，不需要与行政相对人协商或者征得行政相对人的同意。尽管如行政合同这种新兴的现代行政执法形式，需要双方当事人的合意，在其他一些非强制性的行政执法行为中，行政相对方的意思表示和参与也越来越受到重视，但无论是哪种行政执法行为，最后起决定作用的还是行使执法权的行政机关，行政相对人的参与性并不从根本上动摇行政执法行为具有的单方意志性。

**4. 具有效力先定性**

所谓效力先定就是执法行为一旦作出，就推定其合法有效，在法定机关依法宣布其违法无效之前，对政府及公民、法人和其他组织都具有法律拘束力，任何组织和个人都必须遵守和执行。行政执法的效力先定是由行政执法行为的性质决定的，目的在于更好地维护公共秩序和公共利益。

**5. 具有强制性**

行政执法行为行使的是国家行政权，执行的是国家法律和法规，一旦实施，就具有法律效力，公民、法人和其他组织都必须遵守和执行，否则，执法机关可以依法强制其履行或者申请人民法院强制执行，以消除障碍，保障行政执法行为的实现。[①]

---

① 张廉等主编：《政府依法行政教程》，国家行政学院出版社 2013 年 3 月版，第 101～102 页。

**6. 具有依据多样性**

行政执法的依据就是我国现行法律体系中各类有效的法律法规，包括宪法、法律、行政法规、地方性法规、自治条例、单行条例、行政规章、法律解释和国际条约等法律表现形式，主要是国家立法机关与法定的行政机关制定和颁布的行政法律规范。在行政法制现代化的今天，行政执法的依据也需要以完善的法律规范为基础。

## 三、行政执法的重要意义

行政执法作为国家实施法律规范的一种基本方式，将国家法律规范以行政处理、行政处罚等形式适用于人们的实际社会生活，使法律规范在人们实际行为中得以遵守和执行。因此行政执法在法治国家有着非常广泛而深刻的重要意义，主要表现如下：

**1. 依法执政是法治工作的核心，行政执法是依法执政的关键**

2014 年 10 月，党的十八届四中全会审议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，系统阐述了“依法执政”的丰富内涵，从理论上解决了全面推进依法治国的工作重心问题。该《决定》对全面推进依法治国系统工程的特点做出了详细的描述。在现代法治国家，依法执政因为国家行政职能的涉及面广和工作量大，使其对整个国家实施依法治国方略具有极其重要的作用。

可以说，依法执政是法治的核心。而在整个国家依法行政的执法领域中，行政执法又占有非常重要的地位。它直接影响着人们自身的法律权益的实现，也直接影响着人们对法治社会公平公正的信仰。因此，行政执法是我国在新的历史阶段实施依法治国方略的关键环节。

**2. 行政执法落实了立法层面“应然”的法律规范，保障了执法层面“实然”的法律权益**

现代法治社会，立法确立了法治国家的基本法律体系，明确了人们在“应然”的法律规范中的权利和义务。行政执法则是执行法律、法规的活动，是立法工作的延续。在依法治国的今天，人们生活的各个方面和整个国家的行政管理也必然步入法治的轨道。

在国家的法律体系中，大部分与人们息息相关的法律规范就是行政法律规范。而行政执法则在“实然”意义上保障和实现了人们的法律权益，纠正和惩治了侵害他人或社会的违法行为。正是执法必严的法治要求和实践操作，才能真正落实立法层面“应然”的法律规范，才能真正保障执法层面“实然”的法律权益，也最终才能真正培育出现代法治社会不可或缺的守法意识和法治理念。

**3. 行政执法是实现国家行政管理职能的基本方式**

在行政管理的实际过程中，一切行政法律关系所涉及的法律规范，都必须通过行政执法这一基本方式才能得到具体实施和切实执行；一切行政管理和服务，也都必须通过行政执法这一基本方式才能具体而有效地作用于相对人。

从某种意义上讲，国家的行政管理是通过行政执法的具体途径和强有力手段来保障

实现的。没有行政执法，国家行政管理就没有了具体的措施和有效的手段，就不可能实现国家的行政管理职能。因此，行政执法是实现国家行政管理职能的基本方式。

## 四、行政执法的主体

行政执法的主体，是能以自己的名义享有国家行政权力，实施行政管理活动并能承担其行为所产生的法律责任的组织。为保证行政法律法规的正确、顺利实施，使行政执法行为合法有效，依法落实法治政府职能，保障公民、法人和其他组织的合法权益，必须正确认定行政执法的主体资格。从法理上分析，合法的行政执法主体应当符合以下四个条件：

**1. 行政执法的主体是法定的具有公共行政管理职能的行政机关或其他法律、法规授权的组织**

行政执法的主体是指行政执法活动的承担者，是法定的具有公共行政管理职能的行政机关或其他法律、法规授权的组织。个人无论如何都不应具有行政执法主体这个资格。当然，具体的行政执法行为的确是由行政执法工作人员来实施，但行政执法工作人员是以行政机关或相关有执法权的组织的名义进行的，而不是以个人的名义实施的。行政执法人员是行政执法主体的构成要素，而不是行政执法主体本身。因此，行政执法主体必须是组织而不是自然人。



**延伸阅读**

我国《安全生产法》第 9 条规定："国务院安全生产监督管理部门依照本法，对全国安全生产工作实施综合监督管理；县级以上地方各级人民政府安全生产监督管理部门依照本法，对本行政区域内安全生产工作实施综合监督管理。

国务院有关部门依照本法和其他有关法律、行政法规的规定，在各自的职责范围内对有关行业、领域的安全生产工作实施监督管理；县级以上地方各级人民政府有关部门依照本法和其他有关法律、法规的规定，在各自的职责范围内对有关行业、领域的安全生产工作实施监督管理。

安全生产监督管理部门和对有关行业、领域的安全生产工作实施监督管理的部门，统称负有安全生产监督管理职责的部门。"

这里负有安全生产监督管理职责部门的安全生产行政执法，就是政府工作部门的执法。

END

**2. 行政执法主体的成立必须有合法的依据**

行政执法主体是行使国家行政执法权的主体，未经合法认定的组织不能成为行政执法主体。行政执法主体的成立必须有法律上的依据，不能任意确定。比如，煤矿安全监

察行政执法，是国家煤矿安全监察行政机关依法定职权和法定程序，实施煤矿安全监察，并对行政相对人权利、义务产生直接或间接影响的法律行为的总称。

2000 年 12 月 1 日《煤矿安全监察条例》正式实施，煤矿安全监察行政执法日益受到人们重视。而我国实行煤矿安全监察垂直管理体系后，煤矿安全监察机构依据《煤矿安全监察条例》等法规，依法成为煤矿安全监察行政执法的主体。

**3. 行政执法主体的职责范围应当具体、明确**

行政执法体系是一个科学、规范、严谨的系统，各行政执法主体应当各有明确、具体的职责范围，各司其职且相互联系，相互依存。比如，依据我国《煤矿安全监察条例》等法规，我国煤矿安全监察行政执法主体，专门负责对煤矿进行安全监察，负责对煤矿安全生产的违法行为的处罚、煤矿伤亡事故的调查与处理、特种作业人员安全资格的培训与考核等工作。这些具体、明确的职责要求，使煤矿安全监察行政执法对保障煤矿安全发挥了越来越重要的作用。

但行政执法主体又相互区别，自成一体，彼此之间可以密切配合，又不能相互取代。如公安局不能代替工商局，工商局不能代替税务局，税务局不能代替交通局，交通局也不能代替安监局行使职权，等等。任何行政执法主体都只能在法定的职权范围内活动，任何程度的越权都将导致该行政执法行为的无效。



**延伸阅读**

甲县安监局对乙县的生产经营单位进行了行政处罚，而乙县受处罚的生产经营单位没有申请行政复议，也没有提出行政诉讼，并在规定的时间内自动缴纳了罚款。该案就是一个有关行政执法主体不合法情况的案例。

行政执法主体资格的构成要件之一就是“行政执法主体必须有具体明确的职责范围”，根据我国《安全生产法》第 9 条规定：“县级以上地方各级人民政府安全生产监督管理部门依照本法，对本行政区域内安全生产工作实施综合监督管理。”《行政处罚法》第 3 条规定：“没有法定依据或者不遵守法定程序的，行政处罚无效。”因此，甲县安监局所实施的行政行为是一种越权行为。尽管受处罚的生产经营单位没有提起行政诉讼，这只能说明生产经营单位的法律意识、法律知识欠缺，而不能说明甲县安监局的行政行为是正确的。

END

**4. 行政执法主体必须要以自己的名义做出行政行为，并能以自己的名义承担相应的法律责任**

衡量一个组织是否是合法行政执法主体还有一个重要的因素，就是行政执法主体实施的行政行为必须要以自己的名义做出，同时必须能以自己的名义承担法律责任。

那么，受委托的组织是不是行政执法的主体呢？我国《行政处罚法》第 18 条规定：“委托行政机关对受委托的组织实施行政处罚的行为应当负责监督，并对该行为的后果

承担法律责任。受委托的组织在委托范围内，以委托行政机关的名义实施行政处罚。"由该条款规定可以看出，受委托的组织是不能以自己的名义实施行政处罚的，也不能以自己的名义承担法律责任。因此，受委托的组织不符合行政执法的主体资格。

只有具备了以上4个方面的条件的组织，才可以成为行政执法的主体。这4个条件相互依存，缺一不可。

## 五、行政执法的分类

行政执法行为内容繁杂、形式多样。从体系结构上看，行政执法主要分为：政府的执法、政府工作部门的执法和法律授权的社会组织的执法。此外，根据不同的标准，行政执法主要还可以分为以下几类：

**1. 依据行政执法受到法律规范拘束程度的不同，可以分为羁束裁量的行政执法与自由裁量的行政执法**

凡是严格按照法律法规有关明确而具体的规定执行的，称为羁束裁量的行政执法行为；法律、法规虽有规定，但在其范围、方式、种类、数量等方面又允许有一定的选择余地或一定的选择幅度的，称为自由裁量的行政执法行为。

通过区分羁束裁量和自由裁量的行政执法，可以区分现实生活中具体行政执法行为的违法与不当。也就是说，当事人对属于羁束裁量的行政执法行为不服的，被认定是行政执法是否违法的问题，可以依法向人民法院提起诉讼；当事人对自由裁量的行政执法行为不服的，则被认为属于行政执法是否合理、适当或显失公正的问题，除行政处罚外，一般不属于行政诉讼的范围。

**2. 依据行政执法主体采取执法行为的主动程度的不同，可以分为依职权的行政执法和依申请的行政执法**

依职权的行政执法行为是指行政执法主体可以不依行政相对人一方的申请，依照其法定职权主动进行的行政执法行为，如税务机关收税的行为；依申请的行政执法行为是指行政执法主体只有在行政相对人一方提出申请之后才能实施的行政执法行为，如颁发营业执照、进行结婚登记等行为。区分依职权和依申请的行政执法行为的意义，在于便于确定行政执法主体的失职或不作为等法律后果。

针对依职权的行政执法，行政执法主体不依法定职权积极主动行使执法权的，将构成行政失职；而针对依申请的行政执法行为，只要行政相对人没有提出申请，行政执法主体就没有职责履行，只有在行政相对人明确提出申请的情况下，行政执法主体无视申请或不予答复的，才构成不履行或拖延履行法定职责的责任。

**3. 依据行政执法主体是否可以单方意思表示而进行执法，可以分为单方性的行政执法与双方性的行政执法行为**

行政执法是行政执法主体依法执行国家法律法规的行政行为，一般都是以行政执法

主体的单方意思表示就可以成立，即单方性的行政执法。但在某些特殊情况下，有些行政执法必须取得行政相对人一方的同意，也就是行政执法主体需要征得行政相对人一方的同意，即在双方形成“合意”的基础上才可以做出行政执法，这就是双方性的行政执法，其典型的形式就是行政合同。

## 六、行政执法的形式

行政执法行为内容繁杂、形式多样。一般在社会实践中，行政执法的主要形式有：

**1. 行政处罚**

行政处罚，是指依法具有行政处罚权的行政执法主体，对违反行政法律法规而尚未构成犯罪的公民、法人或其他组织所给予的法律制裁。行政处罚通过限制或损害违法行为人的精神、人身自由和财产权益的制裁，达到惩罚、纠正违法行为，教育公民、法人和其他组织自觉守法，并起到保护公民、法人和其他组织合法权益，最终维护社会公共利益和社会秩序，保障国家行政管理工作顺利有效地进行。

我国《行政处罚法》第 8 条明确规定了行政处罚的种类，有警告、罚款、没收违法所得和没收非法财物、责令停产停业、暂扣或者吊销许可证、暂扣或者吊销执照、行政拘留以及法律、行政法规规定的其他行政处罚。



**小贴士**

行政许可制度在古代就有，如我国古代就有酒类专卖制度、盐铁专卖制度。现代的许可制度更是得到空前的发展，范围涉及企业经营、枪支持有、森林砍伐、渔业捕捞、锅炉使用、药品生产、进出口贸易、计划生育等社会的各个领域。如今，许可制度作为一种有效的管理制度和法律制度已被世界各国普遍采用。[①]

END

**2. 行政许可**

行政许可，是指行政执法主体在法律一般禁止的情况下，根据公民、法人或其他组织的申请，经依法审查，通过颁发许可证、执照等形式，赋予或确认其从事某种特定活动的法律权利的具体行政行为。社会实践中，最常见的行政许可的形式就是许可证和执照。行政许可对于保护公民人身或财产安全、维护公共利益、配置资源、环境保护和加强宏观调控等方面，具有非常重要的作用。

但是，行政许可毕竟是一种事前的行政管理手段，并不是设置或使用得越多越好。设置过多或者使用不当，行政许可的这种执法形式很有可能导致政府职能部门权力过大、行政管理成本也过高，同时行政管理的效率也会低下，甚至滋生腐败的社会现象。当

① 胡建淼、金伟峰著：《行政法与行政诉讼法》，高等教育出版社 2012 年 2 月版，第 126 页。

前，世界各国一般通过立法对政府的行政许可权进行规范和控制，我国在2003年8月也制定颁布了《行政许可法》，对行政许可的设定、实施、费用、程序、监督检查和法律责任等进行了全面而具体的调整和规范，它是行政执法主体行使行政许可权的基本法律依据。

**3. 行政强制**

行政强制，是指行政执法主体为了实现行政管理目的，申请人民法院对不履行行政决定的公民、法人或者其他组织，依法从人身、财产或行为等方面强制其履行义务的行为。2012年1月1日正式实施的《行政强制法》，对我国行政强制的基本原则、设定、实施程序和法律责任等作出了全面的规定。

根据《行政强制法》的规定，我国行政强制分为两种，即行政强制措施和行政强制执行。行政强制措施，是指行政机关在行政管理过程中，为制止违法行为、防止证据损毁、避免危害发生、控制危险扩大等情形，依法对公民的人身自由实施暂时性限制，或者对公民、法人或者其他组织的财物实施暂时性控制的行为。

行政强制措施的具体种类包括：限制公民人身自由，查封场所、设施或者财物，扣押财物，冻结存款、汇款，其他行政强制措施。行政强制执行，是指行政机关或者行政机关申请人民法院，对不履行行政决定的公民、法人或者其他组织，依法强制履行义务的行为。行政强制执行的具体方式包括：加处罚款或者滞纳金，划拨存款、汇款，拍卖或者依法处理查封、扣押的场所、设施或者财物，排除妨碍、恢复原状，代履行，其他强制执行方式。在强调以人为本和行政文明的现代社会里，行政强制因其强制性的特性，行政执法主体更应严格遵循依法定权限和法定程序的原则。

**小贴士**

当前，行政指导在日本、德国、英国、美国等发达国家已经成为一种重要的行政管理方式，在我国也开始越来越普遍地使用。但我国要尽快解决行政指导的立法滞后性问题，实现行政指导的法治化。

END

**4. 行政指导**

行政指导，是指行政执法主体为适应复杂多变的经济和社会管理的需要，基于国家法律、法规、规章、政策规定或原则，在其职责、任务或其所管辖的范围内，灵活地采用辅导、指引、规劝、示范等非强制性手段，引导公民、法人或其他组织作出或不作出某种行为，以有效地实现一定的行政目的的行为。

因此，行政指导往往不直接产生法律效果，它与上述3种行政执法行为相比，是一种新型的行政执法方式。它强调通过指引、劝导、提示等方式获得公民、法人或其他组织的同意或者协助，是一种温和柔性的行政执法行为，“标志着政府模式从传统的规制型政府

向现代的服务型政府的转变”[1]。



**小贴士**

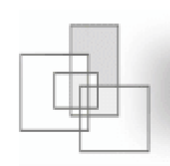
行政征用在各国有不同的称谓，德国行政法称之为公益征收；法国行政法称之为公用征收；日本立法中采用行政征用或公用征用；而在美国，从《宪法》第5条修正案“人民私有财产，如无合理补偿，不得被征用为公用”可知，被称之为行政征用。

**5. 行政征收征用**

行政征收征用是指行政执法主体依据国家行政权，基于国家和社会公共利益的需要，或者因抢险、救灾等紧急公益的需要，依法以强制的方式无偿取得公民、法人或其他组织的财产所有权或者其他物权，或者有偿征用单位、个人财产或劳务的具体行政行为。我国《宪法》第13条第3款规定：“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿。”其实，这里包括两种具体的执法形式：行政征收和行政征用。

它们有着共同的特性，即公益目的性、强制性和法定性。但两者也有显著的区别：第一，从法律后果看，行政征收的结果是财产所有权或其他物权转归属于国家；而行政征用的后果则是行政执法主体暂时取得了被征用方财产的使用权，不发生财产所有权的转移；第二，从行为的标的看，行政征收的标的一般仅限于财产，而行政征用的标的除财产外，还可能包括劳务；第三，从有无补偿来看，行政征收是无偿的，而行政征用一般应是有偿的，行政执法主体应当给予被征用方以相应的经济补偿；第四，从行为的目的看，行政征收一般是为了国家公共利益的需要，而行政征用则通常是基于突发事件、抢险救灾等紧急公益的需要。

我国现行法律法规主要规定了以下几种行政征收行为：税收征收、资源费征收（如水资源费的征收、矿产资源补偿费的征收等）、建设资金征收（如公路养路费的征收、港口建设费的征收、国家能源交通重点建设基金的征收等）、排污费征收、滞纳金征收和其他法律、法规规定的征收。行政征用则包括向单位和个人征用应急救援所需要的设备、设施、场地、交通工具或其他物资、医疗服务等。



**案例 9-1**

**对于涉嫌构成犯罪的非法生产烟火药案，是否还应给予行政处罚？**

某县安监局接到群众举报，反映某村村民王某非法生产爆竹。经调查核实，查明当

① 应松年：《当代中国行政法》，中国方正出版社2005年版，第1188页。

事人的全部违法事实：王某私自制造烟火药80千克，用于生产爆竹。鉴于王某的违法行为已达到追诉标准，涉嫌构成非法制造爆炸物罪。该县安监局根据《行政处罚法》和《安全生产违法行为行政处罚办法》《安全生产法》及《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》，将此案移交县公安局。当日，公安局对当事人立案侦查。后来，县安监局对当事人送达了《听证告知书》，拟根据《安全生产法》对其给予行政处罚。当事人提出听证，对安监局的行政处罚权提出质疑：既然已经启动司法程序，行政机关就不应对其实施行政处罚，应当由人民法院作出相应的判决。

那么，对于涉嫌构成犯罪的非法生产烟火药案，是否还应给予行政处罚？

**案例解析**

行政处罚是对行政相对人尚未构成犯罪的违反行政管理秩序的行为给予处罚。根据《行政处罚法》《刑法》的立法宗旨和原则精神，处罚（罪刑）法定、罚当其过或罪刑相适应的原则，行为人受的处罚应当与其违法行为的事实、性质、情节及社会危害程度相当。我国《行政处罚法》第7条第2款规定："违法行为构成犯罪应当依法追究刑事责任，不得以行政处罚代替刑事处罚。"

对于给予刑事处罚不足以达到惩处和预防犯罪的目的，并且法律有明确规定，有必要给予双重处罚的，行政机关还应予以行政处罚。但本案中，王某涉嫌构成非法制造爆炸物罪由司法机关追究刑事责任，足以达到惩罚的目的，安监部门不应再就同一事实予以行政处罚。

END

# 第二节　安全生产行政处罚

## 一、安全生产行政处罚的概念

行政处罚是行政执法中非常常见的一种形式。安全生产行政处罚，作为安全生产行政执法方式的一种，是指各级政府或各安全监管监察部门对生产经营单位及其有关人员在生产经营活动中违反有关安全生产的法律、行政法规、部门规章、国家标准、行业标准或规程的违法行为，所给予一定形式的处罚的行为。这里的安全生产监管监察部门，是指安全生产监督管理部门或者煤矿安全监察机构。

对安全生产违法行为实施行政处罚，应当遵循公平、公正、公开的原则。安全监管监察部门及其行政执法人员实施行政处罚，必须以事实为依据。行政处罚应当与安全生产违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。

在我国现行的法律法规中，有关安全生产行政处罚的法律法规主要有：《行政处罚法》《安全生产法》《安全生产违法行为行政处罚办法》和《煤矿安全监察行政处罚办法》，

等等。这些法律法规的实施，为我国加快安全生产法治秩序的形成，对进一步惩治安全生产违法行为、规范安全生产行政处罚工作起着重要的作用。

## 二、安全生产行政处罚的种类

安全生产行政处罚的种类主要有：

**1. 警告**

警告，指行政执法主体对违法者提出的告诫或谴责。在安全生产行政处罚中，它是一种较轻微的处罚，是对安全生产违法者的名誉、荣誉、信誉或精神上的利益造成一定损害的处罚方式。

**2. 罚款**

罚款是人们日常生活中非常常见的一种财产罚。它是指行政执法主体强制违法者承担一定金钱给付义务，要求违法者在一定期限内交纳一定数量货币的处罚。罚款是行政执法机关在社会实践中运用最广泛的一种行政处罚。

**3. 没收财物**

财产罚中另外一种典型的处罚就是没收财物。它是指行政执法主体依法将违法者的部分或全部违法所得、非法财物（含违禁品或实施违法行为的工具）给予剥夺，收归国有的一种处罚方式。在安全生产行政处罚中，没收财物主要包括没收违法所得、没收非法开采的煤炭产品、采掘设备。

**4. 责令停止作业**

责令停止作业是行政执法主体对从事生产经营者因其所实施的违法行为而给予停止生产经营行为的一种行政处罚措施。这是一种行为罚，或者又称为能力罚，它直接限制或剥夺了生产经营者进行生产经营活动的权利。因此，这种处罚只适用于违法行为严重的行政相对人。在安全生产行政处罚中，责令停止作业包括责令停产停业、责令停产停业整顿、责令停止建设、责令停止施工。

**5. 暂扣或撤销资质**

暂扣或撤销资质是另一种典型的行为罚或能力罚。它是指行政执法主体依法收回或暂时扣留违法者已经获得的从事某种活动的权利或资格的证书。这种行政处罚的目的在于取消或暂时中止被处罚人的一定资格、剥夺或限制某种特许的权利。在安全生产行政处罚中，暂扣或者撤销资质包括暂扣或者吊销有关许可证，暂停或者撤销有关执业资格、岗位证书。

**6. 关闭**

关闭，是一种仅次于人身罚的较为严厉的行政处罚措施，也是行为罚中最严重的一种处罚。它是指行政执法主体剥夺违法行为人生产经营能力、强制关停该生产经营单位的制裁形式。

**7. 行政拘留**

行政拘留，是一种典型的人身罚，或者又称自由罚。它是指特定行政执法主体依法在短期时间内限制或剥夺违法行为人的人身自由的一种行政处罚。因其对人身自由的限制或剥夺，所以说这也是最严厉的行政处罚。

**8. 其他行政处罚**

这是行政处罚的兜底条款的规定。只要安全生产法律、行政法规规定其他行政处罚的，它也是安全生产行政处罚的种类之一。

## 三、安全生产行政处罚的执法主体

安全生产行政处罚由具有安全生产违法行为行政处罚权的行政执法主体在法定职权范围内实施。没有安全生产行政处罚权的行政执法主体或其他组织不能实施行政处罚。国务院或者经国务院授权的省、自治区、直辖市人民政府可以决定一个行政执法主体行使有关的行政处罚权，但限制人身自由的行政处罚权只能由公安机关行使。具体来说，不同的安全生产行政处罚种类，其执法主体也有所不同。

（1）警告、罚款、没收违法所得、没收非法开采的煤炭产品、采掘设备、责令停产停业、责令停产停业整顿、责令停止建设、责令停止施工的行政处罚由安全生产监督监察部门决定。

（2）暂扣或者吊销有关许可证，暂停或者撤销有关执业资格、岗位证书的行政处罚由颁发证照的相关部门决定。

（3）给予行政拘留的行政处罚由县级以上安全监管监察部门建议公安机关依照治安管理处罚法的规定决定。

（4）给予关闭的行政处罚由安全生产监督监察部门报请县级以上的同级人民政府按照国务院规定的权限决定。

（5）有关法律、行政法规对行政处罚的决定机关另有规定的，依照其规定。



**小贴士**

安全生产行政处罚的基本原则：行政处罚法定原则、行政处罚公正原则、行政处罚公开原则、一事不再罚原则、处罚与教育相结合原则、保障权利原则。

END

## 四、安全生产行政处罚的管辖

安全生产行政处罚的管辖是指对安全生产行政处罚的执法主体实施行政处罚的权限进行划分，明确其分工。安全生产行政处罚的管辖规定是解决安全生产行政处罚主体在自己的职权范围内各司其职、各尽其责的主要依据。管辖问题是规范安全生产行政处

罚、正确实施安全生产行政处罚的前提和基础。

安全生产行政处罚的管辖主要包括地域管辖、职能管辖、指定管辖和级别管辖 4 个方面的内容。

一般行政管理活动是以行政区划为基础的，这就涉及安全生产行政处罚管辖问题上的地域管辖。地域管辖是指同种职能的行政机关之间在实施行政处罚方面的地域分工。依照《行政处罚法》的规定，违法行为“由违法行为发生地的县级以上地方人民政府具有行政处罚权的行政机关管辖”，这是地域管辖的一般原则。

职能管辖是指行政机关依据各自不同的行政管理职能对行政处罚案件管辖所作的分工。职能管辖是行政管理专业化的要求。2015 年 4 月 2 日，国家安全生产监督管理总局发布了新修订的《安全生产违法行为行政处罚办法》，其中第 6 条明确规定：“县级以上安全监管监察部门应当按照本章的规定，在各自的职责范围内对安全生产违法行为行政处罚行使管辖权。安全生产违法行为的行政处罚，由安全生产违法行为发生地的县级以上安全监管监察部门管辖。中央企业及其所属企业、有关人员的安全生产违法行为的行政处罚，由安全生产违法行为发生地的设区的市级以上安全监管监察部门管辖。”这条规定明确了安全生产行政处罚的职能管辖和地域管辖的原则。

指定管辖是指两个或者两个以上的行政机关因对同一违法行为的处罚管辖权问题发生争议时，由有权机关以决定的方式指定某个行政机关对该违法行为进行管辖、实施行政处罚。两个以上安全监管监察部门因行政处罚管辖权发生争议的，由其共同的上一级安全监管监察部门指定管辖。对报告或者举报的安全生产违法行为，安全监管监察部门应当受理；发现不属于自己管辖的，应当及时移送有管辖权的部门。

受移送的安全监管监察部门对管辖权有异议的，应当报请共同的上一级安全监管监察部门指定管辖。这里的“共同的上一级安全监管监察部门”就是有权进行指定的安全监管监察部门，但它不能简单地理解为上一级安全监管监察部门。因为有时两个安全监管监察部门的上一级领导不是同一安全监管监察部门，所以说，这里的“共同的上一级安全监管监察部门”应该是对两个安全监管监察部门都有行政领导权的上一级安全监管监察部门。

级别管辖是指上、下级行政机关之间在实施行政处罚方面的分工。根据行政违法案件的性质、情节、其社会影响程度及应给予的行政处罚的种类和幅度等的不同，安全监管监察部门依级别的高低分别行使安全生产行政处罚的管辖权。

在我国，由于县级行政区划是我国行政区划中最基本的单位，因此县级以下安全监管监察部门依法只对安全生产领域内的一些程度较轻、影响较小的行政案件行使管辖；县级以上安全监管监察部门管辖在本辖区内有重大影响或处罚程度较重的行政处罚案件；国家安全生产监督管理总局管辖在全国有重大影响的以及法律规定由其管辖的行政处罚案件，大量的行政处罚案件则由县级安全监管监察部门依照职权管辖。

此外，上级安全监管监察部门可以直接查处下级安全监管监察部门管辖的案件，也可以将自己管辖的案件交由下级安全监管监察部门管辖。下级安全监管监察部门可以将重大、疑难案件报请上级安全监管监察部门管辖。上级安全监管监察部门有权对下级安全监管监察部门违法或者不适当的行政处罚予以纠正或者撤销。

## 五、安全生产行政处罚的程序

安全生产行政处罚的程序，是指依法在安全生产违法行为行政处罚的实施过程中安全生产行政处罚主体和当事人必须遵循的规范和制度。安全生产行政处罚直接关系到相应公民、法人或者其他组织的人身权和财产权等合法权益，必须要通过安全生产行政处罚的法定程序规则予以保障。安全生产行政处罚的程序是保证正确实施安全生产行政处罚的重要问题。

安全生产行政处罚的程序主要包括以下内容：

**1. 现场检查程序**

安全生产行政处罚程序一般开始于安全生产行政执法中的现场检查过程。在现场检查阶段，安全生产行政执法人员在执法现场检查的基础上，主要展开对相关证人和其他人员的询问，听取当事人的陈述。

在现场检查时，安全生产行政执法人员在执行公务时，必须有 2 名以上执法人员，并出示省级以上安全生产监督管理部门或者县级以上地方人民政府统一制作的有效行政执法证件，其中对煤矿进行安全监察，必须出示国家安全生产监督管理总局统一制作的煤矿安全监察员证。

安全生产行政执法人员应当制作现场检查笔录，将检查的时间、地点、内容、发现的问题及处理情况一一记录，并由当事人（被检查单位或现场负责人）逐页签名；负责人不在现场或者拒绝签字的，应当在笔录上注明情况，请在场人签字。对现场进行多次检查，每次均应制作笔录；有多处现场的分别制作笔录。

现场检查中，对有根据认为不符合安全生产的国家标准或者行业标准的在用设施、设备、器材，违法生产、储存、使用、经营、运输的危险物品，以及违法生产、储存、使用、经营危险物品的作业场所，安全监管监察部门应当依照《行政强制法》的规定予以查封或者扣押。查封或者扣押的期限不得超过 30 日，情况复杂的，经安全监管监察部门负责人批准，最多可以延长 30 日，并在查封或者扣押期限内作出处理决定：对违法事实清楚、依法应当没收的非法财物予以没收；法律、行政法规规定应当销毁的，依法销毁；法律、行政法规规定应当解除查封、扣押的，作出解除查封、扣押的决定。

**2. 简易程序**

简易程序是对安全生产违法事实确凿且有法定依据、处罚较轻的行为，由安全生产行政执法人员当场作出行政处罚决定的程序。因此，简易程序又称当场处罚程序，是一

种简单易行的行政处罚程序。在安全生产行政处罚中,简易程序仅仅适用于以下两种行政处罚:

第一,警告;

第二,对公民处以 50 元以下、生产经营单位处以 1000 元以下罚款。

安全生产行政执法人员当场作出行政处罚决定,应当填写预定格式、编有号码的行政处罚决定书并当场交付当事人。安全生产行政执法人员当场作出行政处罚决定后应当及时报告,并在 5 日内报所属安全监管监察部门备案。

**3. 一般程序**

安全生产行政处罚的一般程序,是安全生产违法行为行政处罚的基本程序,其适用范围非常广泛。除了依法适用简易程序实施的行政处罚以外,其他安全生产违法行为的行政处罚都应遵循一般程序。

安全生产行政处罚的一般程序主要包括立案、回避、调查取证和审查决定程序。

1) 立案阶段

对于一般程序的立案调查,《安全生产违法行为行政处罚办法》规定了先立案后调查制度:除依照简易程序当场作出的行政处罚外,安全监管监察部门发现生产经营单位及其有关人员有应当给予行政处罚的行为的,应当予以立案,填写立案审批表,并全面、客观、公正地进行调查,收集有关证据。对确需立即查处的安全生产违法行为,可以先行调查取证,并在 5 日内补办立案手续。对已经立案的案件,由立案审批人指定两名或者两名以上安全生产行政执法人员进行调查。

2) 回避制度

有下列情形之一的,承办案件的安全生产行政执法人员应当回避:本人是本案的当事人或者当事人的近亲属的;本人或者其近亲属与本案有利害关系的;与本人有其他利害关系,可能影响案件的公正处理的。安全生产行政执法人员的回避,由派出其进行调查的安全监管监察部门的负责人决定。进行调查的安全监管监察部门负责人的回避,由该部门负责人集体讨论决定。回避决定作出之前,承办案件的安全生产行政执法人员不得擅自停止对案件的调查。

执法人员的回避,由派出进行调查的安全生产监督管理部门负责人决定。派出进行调查的安全生产监督管理部门负责人的回避,由该部门的负责人集体讨论决定。回避决定作出之前,具体承办案件的执法人员不得擅自停止对案件的调查。

3) 调查取证阶段

在调查取证阶段,安全监管监察部门应当充分听取当事人的陈述和申辩,对当事人提出的事实、理由和证据,应当进行复核;当事人提出的事实、理由和证据成立的,安全监管监察部门应当采纳。听取当事人陈述、申辩时,必须有 2 名以上安全生产执法人员在场。执法人员必须出示行政执法证,并制作陈述笔录。安全监管监察部门不得因当事人

陈述或者申辩而加重处罚。安全生产监督管理部门拒绝听取当事人陈述、申辩的，行政处罚决定无效。如当事人放弃陈述和申辩的，行政执法人员应当在结案审批表中注明情况。

安全生产行政执法人员应当收集、调取与案件有关的原始凭证作为证据。调取原始凭证确有困难的，可以复制，复制件应当注明“经核对与原件无异”的字样和原始凭证存放的单位及其处所，并由出具证据的人员签名或者单位盖章。

安全生产行政执法人员在收集证据时，可以采取抽样取证的方法；在证据可能灭失或者以后难以取得的情况下，经本单位负责人批准，可以先行登记保存，并应当在 7 日内作出处理决定：违法事实成立依法应当没收的，作出行政处罚决定，予以没收；依法应当扣留或者封存的，予以扣留或者封存；违法事实不成立，或者依法不应当予以没收、扣留、封存的，解除登记保存。

安全生产行政执法人员对与案件有关的物品、场所进行勘验检查时，应当通知当事人到场，制作勘验笔录，并由当事人核对无误后签名或者盖章。当事人拒绝到场的，可以邀请在场的其他人员作证，并在勘验笔录中注明原因并签名；也可以采用录音、录像等方式记录有关物品、场所的情况后，再进行勘验检查。

4）审查决定阶段

调查取证阶段结束后，负责承办案件的安全生产行政执法人员应当制作案件处理呈批表，连同有关证据材料一并报本部门负责人审批。

安全监管监察部门负责人应当及时对案件调查结果进行审查，根据不同情况，分别作出以下决定：①确有应受行政处罚的违法行为的，根据情节轻重及具体情况，作出行政处罚决定；②违法行为轻微，依法可以不予行政处罚的，不予行政处罚；③违法事实不能成立，不得给予行政处罚；④违法行为涉嫌犯罪的，移送司法机关处理。对严重安全生产违法行为给予责令停产停业整顿、责令停产停业、责令停止建设、责令停止施工、吊销有关许可证、撤销有关执业资格或者岗位证书、5 万元以上罚款、没收违法所得、没收非法开采的煤炭产品或者采掘设备价值 5 万元以上的行政处罚的，应当由安全监管监察部门的负责人集体讨论决定。

安全监管监察部门依法应当制作行政处罚决定书。行政处罚决定书必须盖有作出行政处罚决定的安全监管监察部门的印章。行政处罚决定书应当在宣告后当场交付当事人；当事人不在场的，安全监管监察部门应当在 7 日内依照民事诉讼法的有关规定，将行政处罚决定书送达当事人或者其他的法定受送达人。

行政处罚案件应当自立案之日起 30 日内作出行政处罚决定；由于客观原因不能完成的，经安全监管监察部门负责人同意，可以延长，但不得超过 90 日；特殊情况需进一步延长的，应当经上一级安全监管监察部门批准，可延长至 180 日。

**4. 听证程序**

安全生产行政处罚的听证程序是指在安全生产行政执法主体作出重大行政处罚决定以前，由安全生产行政执法主体指定的人员主持听审行政处罚案件的法定程序。在听证主持人的主持下，调查人员提出当事人安全生产违法行为的事实、证据和行政处罚的建议，当事人则可针对调查人员的指控进行质证和申辩。因此，并非所有的行政处罚都可以举行听证程序，法律法规只规定了对部分重大行政处罚可以举行听证。

根据《安全生产违法行为处罚办法》第 33 条的规定，安全生产行政处罚听证程序的适用范围有：

(1) 责令停产停业整顿、责令停产停业。

(2) 吊销有关许可证、撤销有关执业资格、岗位证书。

(3) 较大数额罚款。

这里所称较大数额罚款，为省、自治区、直辖市人大常委会或者人民政府规定的数额；没有规定数额的，其数额对个人罚款为 2 万元以上，生产经营单位罚款为 5 万元以上。

安全监管监察部门作出上述行政处罚决定之前，应当告知当事人有要求举行听证的权利；当事人要求听证的，安全监管监察部门应当组织听证，不得向当事人收取听证费用。

在送达听证告知书的同时，应当告知当事人依法享有陈述、申辩的权利。听证告知不能代替处罚事先告知，应分别作出并送达行政处罚事先告知书和行政处罚听证告知书。

当事人提出听证要求后，安全监管监察部门应当在收到书面申请之日起 15 日内举行听证会，并在举行听证会的 7 日前，通知当事人举行听证的时间、地点。当事人应当按期参加听证。当事人有正当理由要求延期的，经组织听证的安全生产监督监察部门负责人批准，可以延期一次；当事人未按期参加听证，并且未事先说明理由的，视为放弃听证。

听证参加人由听证主持人、听证员、案件调查人员、书记员、当事人或者委托代理人组成。听证主持人、听证员、书记员应当由组织听证的安全生产监督监察部门负责人指定的非本案调查人员担任。

听证按下列程序进行：

(1) 听证书记员宣布听证会场纪律、当事人的权利和义务。听证主持人宣布案由，核实听证参加人名单，宣布听证开始。

(2) 案件调查人员提出当事人的违法事实、出示证据，说明拟作出的行政处罚的内容及法律依据。

(3) 当事人或其委托代理人对案件的事实、证据、适用的法律等进行陈述和申辩，提交新的证据材料。

（4）听证主持人就案件的有关问题向当事人、案件调查人员、证人询问。

（5）案件调查人员、当事人或其委托代理人相互辩论。

（6）当事人或其委托代理人作最后陈述。

（7）听证主持人宣布听证结束。

听证程序应当制作听证笔录，并当场交当事人核对无误后签名或者盖章。听证会参加人也应当分别签名。听证结束后，听证主持人应当依据听证情况，制作听证会报告书，提出处理意见并附听证笔录报安全生产监督监察部门负责人审查。安全监管监察部门依法作出行政处罚决定。



小贴士

一事不再罚原则，是指对同一生产经营单位及其有关人员的同一安全生产违法行为，不得给予两次以上罚款的行政处罚。一事不再罚原则作为行政处罚适用中的一项基本原则，已为我国法学界所公认，但，何为“一事”、何为“再罚”在理论和实践中还存在很大的分歧。有学者提出了“先罚有效，后罚无效”“择一重罚从重处罚”等解决问题的方案。

END

## 六、安全生产行政处罚的裁量情节

**1. 不予处罚情节**

安全生产违法行为轻微并及时纠正，没有造成危害后果的，不予行政处罚。

**2. 从轻处罚情节**

生产经营单位及其有关人员有下列情形之一的，应当依法从轻或者减轻行政处罚：

（1）已满 14 周岁不满 18 周岁的公民实施安全生产违法行为的。

（2）主动消除或者减轻安全生产违法行为危害后果的。

（3）受他人胁迫实施安全生产违法行为的。

（4）配合安全监管监察部门查处安全生产违法行为，有立功表现的；这里的立功表现，是指当事人有揭发他人安全生产违法行为，并经查证属实；或者提供查处其他安全生产违法行为的重要线索，并经查证属实；或者阻止他人实施安全生产违法行为；或者协助司法机关抓捕其他违法犯罪嫌疑人的行为。

（5）主动投案，向安全监管部门如实交代自己的违法行为的。

（6）具有法律、行政法规规定的其他从轻或者减轻处罚情形的。

有从轻处罚情节的，应当在法定处罚幅度的中档以下确定行政处罚标准，但不得低于法定处罚幅度的下限。

**3. 从重处罚情节**

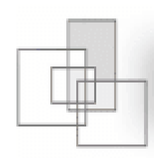
生产经营单位及其有关人员有下列情形之一的，应当从重处罚：

(1) 危及公共安全或者其他生产经营单位安全的，经责令限期改正，逾期未改正的。

(2) 一年内因同一违法行为受到两次以上行政处罚的。

(3) 拒不整改或者整改不力，其违法行为呈持续状态的。

(4) 拒绝、阻碍或者以暴力威胁行政执法人员的。



**案例 9-2**

### 县安监局是否有权吊销该企业经营许可证呢？

某县安监局接到群众举报，反映一家烟花爆竹批发销售企业私自销售非法生产的烟花爆竹。执法人员立即行动，在现场检查中发现，该家烟花爆竹批发企业的仓库内储存了非法生产的特装大地红 15 箱、烟花 26 箱、擦炮 18 箱。这是一起情节严重的销售非法生产的烟花爆竹的案件。县安监局给予该企业没收非法产品及非法所得 1 万元、罚款 3 万元并吊销该企业经营许可证的处罚。

那么，该县安监局是否有权吊销该企业经营许可证呢？

**案例解析**

该案件的焦点是安全生产行政许可证的吊销问题，也涉及行政许可中的处罚权问题。《安全生产许可证条例》明确规定了本条例行政处罚的机关是由安全生产许可证颁发管理机关，而《烟花爆竹安全管理条例》未对吊销烟花爆竹经营许可证的机关做出具体规定。

根据《行政处罚法》的规定：“行政处罚由发生地的县以上地方人民政府具有行政处罚的行政机关管辖。法律行政法规另有规定的除外。”因此，该烟花爆竹经营企业如属县级安监局管辖，可由该县安监局直接吊销《烟花爆竹经营(批发)许可证》；如该烟花爆竹经营企业属设区市安监局管辖，县安监局在调查取证的基础上向具有管辖权的市级安监局转交案件，由具有管辖权的市级安监局实施处罚或者批准处罚，批准后也可由县安监局实施处罚。

END

# 第三节　安全生产行政许可

## 一、安全生产行政许可的概念

行政许可，是一种法定的、强制性的行政管理活动。政府履行社会行政管理事务和

市场监管职能的主要手段之一，就是依法建立和实施市场准入制度，即行政许可制度。安全生产事关国计民生。加强对安全生产的监督管理，是各级人民政府的主要职责。安全生产行政许可，是指安全生产监督管理部门根据公民、法人或者其他组织的申请，经依法审查，准予其从事特定安全生产经营活动的行为。生产经营单位是安全生产的市场主体，安全生产行政许可则是确认其安全生产主体资格的“身份证”或“通行证”。不具备安全生产主体资格的，不得从事生产经营活动。

我国《行政许可法》体现了国家对安全准入行政许可的高度重视，为建立和实施安全生产行政许可制度提供了充分的法律依据。我国《安全生产法》和《安全生产行政许可证条例》等法律法规，为严格规范企业的安全生产条件，提高企业安全生产保障能力，进一步加强安全生产监督管理，防止和减少生产安全事故，提供了专门的法律保障。

改革开放以来，国家高度重视安全生产法制建设，通过制定相关法律、法规，设定并实施了一系列的安全生产行政许可，初步形成了安全准入的行政许可体系。现行法律、行政法规设定和实施安全生产行政许可的主体，是安全生产条件较差、重大安全生产隐患较多、重大特大生产安全事故高发的煤矿和非煤矿山、建筑施工、危险化学品、烟花爆竹、民用爆炸物品等高危行业的生产经营单位。

**小贴士**

行政许可的基本原则有：许可法定原则，公开、公平、公正原则，便民原则，效率原则，权利救济原则和信赖利益保护原则。其中，信赖利益保护原则在我国《行政许可法》第8条有明确规定。它在行政许可中集中体现为：公民、法人和其他组织依法获得的行政许可受法律保护，行政机关不得任意改变已经生效的行政许可。

END

## 二、安全生产行政许可的范围

安全生产重于泰山。安全生产领域涉及公共安全、公民的生命健康等，必须实行行政许可制度。目前，我国安全生产行政许可的实施范围涵盖了高危行业生产经营单位的主要生产经营活动。

根据我国《安全生产法》《矿山安全法》《煤矿安全监察条例》《烟花爆竹安全管理条例》《危险化学品安全管理条例》《安全生产许可证条例》《危险化学品经营许可证管理办法》《烟花爆竹生产企业安全生产许可证实施办法》等法律法规规定，我国安全生产行政许可的范围按照安全生产行政许可的主体及其活动的范围划分，主要包括以下几个方面：

**1. 矿山企业**

矿山企业是指依法批准的在矿区范围内从事矿山资源开采活动的生产经营单位。

就矿山企业而言，其应取得的安全生产行政许可的范围主要有采矿许可、安全许可和矿长安全资格许可。

**2. 建筑施工企业**

建筑施工企业是指从事土木工程、建筑工程、线路管道和设备安装工程及装修工程的新建、扩建、改建和拆除等有关活动的企业。有关建筑施工企业的安全生产行政许可主要包括施工单位资质许可、安全许可、施工许可。

**3. 烟花爆竹生产企业**

烟花爆竹生产企业是指生产、运输、保管以及买卖民间燃放的烟花爆竹等的物品生产经营单位。烟花爆竹生产企业应取得生产许可、经营许可、运输许可、燃放许可。

**4. 民用爆炸物品生产企业**

民用爆炸物品生产企业是指生产、储存、运输、保管以及买卖民用爆炸物品的生产经营单位。民用爆炸物品生产企业应获得安全许可、生产许可、储存许可、销售和购买许可、使用许可等。

**5. 煤矿企业**

煤矿企业必须取得安全生产许可证，未取得安全生产许可证的，不得从事生产活动。煤矿企业应当以矿(井)为单位，依法取得安全生产许可证。就煤矿企业而言，其应取得的安全生产行政许可的范围主要有采矿许可、安全许可、生产许可、经营许可和矿长资格、矿长安全资格许可。

**6. 危险化学品生产、经营企业**

危险化学品生产、经营销售实行许可制度，未取得许可证的，不得开工生产、不得经营销售。就危险化学品生产、经营企业的安全生产行政许可主要包括生产、储存企业设立审批，安全许可，生产许可，经营许可，运输许可，危险化学品登记，等等。

**7. 特种作业人员资格**

从事瓦斯检查工、爆破工、通风工、信号工、拥罐工、电工、金属焊接(切割)工、矿井泵工、瓦斯抽放工、主扇风机操作工、主提升机操作工、绞车探作工、输送机操作工、尾矿工、安全检查工和矿内机动车司机等特种作业人员，经考核合格取得操作资格证书后，方可上岗作业。

**8. 矿长安全资格**

矿长经考核具备掌握《矿山安全法》和有关法律、法规及矿山安全规程、矿山安全知识、安全生产管理能力、矿山事故处理能力、安全生产业绩等条件的颁发资格证。

**9. 煤矿用产品**

可能危及煤矿职工人身安全和健康的矿用产品实行安全标志管理，凡实行安全标志管理的矿用产品，必须依法取得矿用产品安全标志。

**10. 法律法规规定的其他企业及事项**

## 三、安全生产行政许可的实施主体

安全生产行政许可的实施主体是指依法行使安全生产行政许可权的行政机关或法律、法规授权的组织。按照《行政许可法》的规定，行政许可只能由具有行政许可权的行政机关，法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织和依法委托的其他行政机关实施。因此，安全生产行政许可的实施主体有3类：

**1. 具有行政许可权的行政机关可以实施行政许可**

目前，我国安全生产行政许可的法定实施主体主要是各级安全生产监督管理部门和煤矿安全监察机构等。根据《安全生产许可证条例》，具有安全生产行政许可实施权的机关有：

(1) 国务院安全生产监督管理部门负责中央管理的非煤矿矿山企业和危险化学品、烟花爆竹生产企业安全生产许可证的颁发和管理。

省、自治区、直辖市人民政府安全生产监督管理部门负责前款规定以外的非煤矿矿山企业和危险化学品、烟花爆竹生产企业安全生产许可证的颁发和管理，并接受国务院安全生产监督管理部门的指导和监督。

(2) 国家煤矿安全监察机构负责中央管理的煤矿企业安全生产许可证的颁发和管理。

在省、自治区、直辖市设立的煤矿安全监察机构负责前款规定以外的其他煤矿企业安全生产许可证的颁发和管理，并接受国家煤矿安全监察机构的指导和监督。

(3) 省、自治区、直辖市人民政府建设主管部门负责建筑施工企业安全生产许可证的颁发和管理，并接受国务院建设主管部门的指导和监督。

(4) 省、自治区、直辖市人民政府民用爆炸物品行业主管部门负责民用爆炸物品生产企业安全生产许可证的颁发和管理，并接受国务院民用爆炸物品行业主管部门的指导和监督。

**2. 法律、法规授权的组织**

法律、法规授权的组织是具有公共管理职能的组织，在法定授权范围内可以以自己的名义实施行政许可。这类组织是法律法规明确授权而行使特定行政职能的非国家机关的组织。如相关的社会团体、行业协会，等等。

**3. 行政机关可以依法委托的其他行政机关实施行政许可**

享有行政许可权的行政机关，可以依法将自己的许可权委托给其他行政机关实施行政许可，特别注意的是，行政许可权不能委托其他非行政机关组织或个人实施。接受委托的行政机关，要以委托机关的名义实施行政许可，不得再委托其他组织或个人实施行政许可。委托机关则应对接受委托的机关实施行政许可行为进行监督，并对该行为的后

果承担法律责任。

如我国《危险化学品生产企业安全生产许可证实施办法》规定：省级安全生产监督管理部门可以将其负责的安全生产许可证颁发工作，委托企业所在地设区的市级或者县级安全生产监督管理部门实施。涉及剧毒化学品生产的企业安全生产许可证颁发工作，不得委托实施。

国家安全生产监督管理总局公布的涉及危险化工工艺和重点监管危险化学品的企业安全生产许可证颁发工作，不得委托县级安全生产监督管理部门实施。受委托的设区的市级或者县级安全生产监督管理部门在受委托的范围内，以省级安全生产监督管理部门的名义实施许可，但不得再委托其他组织和个人实施。省级安全生产监督管理部门应当将受委托的设区的市级或者县级安全生产监督管理部门以及委托事项予以公告。省级安全生产监督管理部门应当指导、监督受委托的设区的市级或者县级安全生产监督管理部门颁发安全生产许可证，并对其法律后果负责。

**小贴士**

目前，英国实施安全生产行政许可制度的范围或行业包括：①矿山(煤矿)；②核设施；③海上设施；④陆上重大危险源；⑤转基因生物相关的工作；⑥天然气储运；⑦石棉；⑧爆炸品生产和储存；⑨石油储存。

根据英国《1974 年职业安全与健康法》和《1998 年安全健康(执行机构)条例》等法规规定，英国职业安全与健康执行局(HSE)主要负责工厂、矿山、核设施、海洋石油、危险化学品和高危设施的安全监管监察工作。①

## 四、安全生产行政许可的条件

安全生产行政许可的条件是指安全生产经营单位根据有关法律法规的规定，通过依法申请取得安全生产行政许可所必须达到的要求。安全生产行政许可条件的确立，为安全生产行政许可的实施主体和相对人都提供了法律的明文依据，使双方明确在哪些情况下应予以许可或者不许可，有效地避免了行政许可权的滥用，更好地保障公民、法人和其他组织的合法权益。取得法定的安全生产条件是申请和取得安全生产行政许可的前提和关键。一般来说，安全生产行政许可的条件主要包括实质性条件和程序性条件。

**1. 安全生产行政许可的实质性条件**

法律、法规对安全生产行政许可申请人提出的实质性条件，主要是申请人的安全生产经营能力条件，包括安全生产的规章制度，安全生产管理人员的专业能力、资格，安全

① 李运强：《英国安全生产行政许可制度初探》，《华北科技学院学报》2012 年第 3 期，第 87～88 页。

生产经营企业的硬件配套措施以及生产安全事故的应急救援能力等。根据《安全生产许可证条例》，我国安全生产行政许可的实质性条件有：

（1）建立、健全安全生产责任制，制定完备的安全生产规章制度和操作规程。

（2）安全投入符合安全生产要求。

（3）设置安全生产管理机构，配备专职安全生产管理人员。

（4）主要负责人和安全生产管理人员经考核合格。

（5）特种作业人员经有关业务主管部门考核合格，取得特种作业操作资格证书。

（6）从业人员经安全生产教育和培训合格。

（7）依法参加工伤保险，为从业人员缴纳保险费。

（8）厂房、作业场所和安全设施、设备、工艺符合有关安全生产法律、法规、标准和规程的要求。

（9）有职业危害防治措施，并为从业人员配备符合国家标准或者行业标准的劳动防护用品。

（10）依法进行安全评价。

（11）有重大危险源检测、评估、监控措施和应急预案。

（12）有生产安全事故应急救援预案、应急救援组织或者应急救援人员，配备必要的应急救援器材、设备。

（13）法律、法规规定的其他条件。

**2. 安全生产行政许可的程序性条件**

安全生产行政许可的程序性条件是指对安全生产行政许可的申请人需要履行的申请手续方面的要求，例如取得安全生产行政许可主管部门的批准、在规定的期限内提出申请以及履行备案等手续。一般包括：

（1）申请人必须向有权颁发安全生产许可证的实施主体申请。

（2）所申请许可的内容必须是法定的安全生产行政许可的范围。

（3）要有明确的提出申请的意思表示，这种意思表示一般是书面形式，即提交安全生产许可证申请书。

## 五、安全生产行政许可的程序

法定程序是保证公正、公平、公开实施安全生产行政许可的法定要件。安全生产行政许可实施主体工作人员应当熟悉和遵守法定程序，按照法定程序履行安全生产行政许可和监督管理职责，不得违反法定程序或者任意改变法定程序，也不得超越法定时限决定行政许可。

具体来说，安全生产行政许可的程序如下：

**1. 申请环节**

安全生产经营企业如煤矿企业、危险化学品企业、烟花爆竹生产企业等,应当依照法律规定向相关的安全生产行政许可实施主体提出申请,领取《安全生产许可证》申请书,提交企业营业执照等法人资格证明材料和具备拟申请安全生产行政许可的实质性条件的文件、资料等书面材料,并对其真实性负责。

**2. 审查环节**

安全生产行政许可实施主体收到申请材料时,应当及时审查,分别作出处理:发现企业的申请不在受理范围之内的,应当作出不予受理决定并当场告知有关不予受理的事项和理由;发现企业提交的书面材料不全面或者不符合申请要求的,应当场或在法定期限内一次性告知要补正的内容并出具补正告知书,或者在法定期限内下发不予受理通知书;发现企业提供的书面材料存在错误,可以当场更改错误的,应要求更改为符合要求的材料;经审查,认定企业提供的材料齐全并符合要求的,或者经企业更改合格或补正合格为材料齐全并符合要求的,应当受理企业申请,并出具受理通知书。

受理安全生产许可申请后,相应的安全生产行政许可实施主体应严格认真地履行审查职责,一般要组织召开安全生产许可审查会集中审查,需要对申请人经营场所进行现场核查的,应该进行现场核查。例如,在烟花爆竹销售许可证审批流程中,相关安全生产监督管理部门应对申请人经营场所进行现场核查,并对主要负责人及安全管理人员进行培训和考核,经审查合格的,才发放烟花爆竹经营许可证。

**3. 发证环节**

安全生产行政许可的实施主体应当自收到申请之日起 45 日内审查完毕,经审查符合安全生产条件的,颁发由国务院安全生产监督管理部门规定统一式样的安全生产许可证;不符合安全生产条件的,不予颁发安全生产许可证,书面通知企业并说明理由。

我国《安全生产法》第 60 条规定:负有安全生产监督管理职责的部门依照有关法律、法规的规定,对涉及安全生产的事项需要审查批准(包括批准、核准、许可、注册、认证、颁发证照等,下同)或者验收的,必须严格依照有关法律、法规和国家标准或者行业标准规定的安全生产条件和程序进行审查;不符合有关法律、法规和国家标准或者行业标准规定的安全生产条件的,不得批准或者验收通过。对未依法取得批准或者验收合格的单位擅自从事有关活动的,负责行政审批的部门发现或者接到举报后应当立即予以取缔,并依法予以处理。对已经依法取得批准的单位,负责行政审批的部门发现其不再具备安全生产条件的,应当撤销原批准。

安全生产行政许可的实施主体必须依法严格审查安全生产行政许可的条件,不得降低或者放宽法定条件,不得为不具备安全生产行政许可条件的生产经营单位开“绿灯”。这是安全生产行政许可的程序要求,也是安全生产行政许可的实施主体的基本职责所在。

## 六、安全生产行政许可的监管

安全生产行政许可不仅是市场准入的前置性的行政审批，还是对生产经营全过程的安全监督管理。安全生产行政许可的实施主体不仅要依法发证，更要加强监管。安全生产行政许可的实施主体应当对已经取得安全生产行政许可的生产经营单位进行经常性的监督检查，督促生产经营单位消除重大安全生产隐患，纠正安全生产违法行为，使其始终具备法定的安全生产条件。

根据相关法律法规规定，安全生产行政许可的监管的主要内容有：

**1. 安全生产许可证的使用**

企业不得转让、冒用安全生产许可证或者使用伪造的安全生产许可证。企业取得安全生产许可证后，不得降低安全生产条件，并应当加强日常安全生产管理，接受安全生产许可证颁发管理机关的监督检查。

安全生产许可证颁发管理机关应当加强对取得安全生产许可证的企业的监督检查，发现其不再具备本条例规定的安全生产条件的，应当暂扣或者吊销安全生产许可证。

**2. 安全生产许可证的延期**

安全生产许可证的有效期为 3 年。安全生产许可证有效期满需要延期的，企业应当于期满前 3 个月向原安全生产许可证颁发管理机关办理延期手续。

企业在安全生产许可证有效期内，严格遵守有关安全生产的法律法规，未发生死亡事故的，安全生产许可证有效期届满时，经原安全生产许可证颁发管理机关同意，不再审查，安全生产许可证有效期延期 3 年。

**3. 安全生产许可证的档案管理**

安全生产许可证颁发管理机关应当建立、健全安全生产许可证档案管理制度，并定期向社会公布企业取得安全生产许可证的情况。

**4. 安全生产监督管理部门的监督**

煤矿企业安全生产许可证颁发管理机关、建筑施工企业安全生产许可证颁发管理机关、民用爆炸物品生产企业安全生产许可证颁发管理机关，应当每年向同级安全生产监督管理部门通报其安全生产许可证颁发和管理情况。

国务院安全生产监督管理部门和省、自治区、直辖市人民政府安全生产监督管理部门对建筑施工企业、民用爆炸物品生产企业、煤矿企业取得安全生产许可证的情况进行监督。

在安全生产行政许可的监管制度上，我国还应建立行政许可联动实施机制。因为相关安全生产行政许可的实施和监管机关不是一个，相关安全生产行政许可之间是相互衔接的。相关安全生产行政许可实施主体只有各司其职，密切配合，才能形成严密的安全准入监督管理体系。相关安全生产行政许可实施主体之间应当建立必要的告知、备案、

移送、会商等工作制度，及时沟通情况，查堵“漏洞”，纠正问题，使安全生产行政许可的实施和监管衔接有序，形成合力。

## 七、违反安全生产行政许可法律制度的罚则

依法查处安全生产行政许可的违法行为和违法者，是安全生产行政许可法律制度的落实，也是规范安全生产的市场秩序、防范和减少安全生产安全事故的重要保证。

我国《安全生产许可证条例》主要规定了3类有关违反安全生产行政许可法律制度的罚则：

（1）对于未取得安全生产许可证擅自进行生产的，安全生产许可证颁发管理机关应责令停止生产，没收违法所得，并处10万元以上50万元以下的罚款。

（2）对于安全生产许可证有效期满未办理延期手续，继续进行生产的，安全生产许可证颁发管理机关应责令停止生产，限期补办延期手续，没收违法所得，并处5万元以上10万元以下的罚款；逾期仍不办理延期手续，继续进行生产的，责令其停止生产，没收违法所得，并处10万元以上50万元以下的罚款。

（3）转让安全生产许可证的，安全生产许可证颁发管理机关应没收违法所得，处10万元以上50万元以下的罚款，并吊销其安全生产许可证。对于接受转让的企业，安全生产许可证颁发管理机关应责令其停止生产，没收违法所得，并处10万元以上50万元以下的罚款。

冒用安全生产许可证或者使用伪造的安全生产许可证的，安全生产许可证颁发管理机关应责令停止生产，没收违法所得，并处10万元以上50万元以下的罚款。

有上述三类违法行为，造成重大事故或者其他严重后果，构成犯罪的，依法对其追究刑事责任。

此外，我国国家安全生产监督管理总局《危险化学品经营许可证管理办法》《烟花爆竹经营许可实施办法》等部门规章，对危险化学品生产经营企业和烟花爆竹生产企业有关安全生产行政许可的违法行为作出了明确的处罚规则。如《烟花爆竹经营许可实施办法》第31条规定：“对未经许可经营、超许可范围经营、许可证过期继续经营烟花爆竹的，责令其停止非法经营活动，处2万元以上10万元以下的罚款，并没收非法经营的物品及违法所得。”

那么，对于这种“未经许可经营、超许可范围经营、许可证过期继续经营烟花爆竹的”违法行为，相关安全生产监督管理部门除了责令其停止非法经营，没收非法经营的物品及违法所得外，该处罚2万元以上10万元以下的罚款呢，还是按《安全生产许可证条例》给予10万元以上50万元以下的罚款呢？

这里就涉及法条的竞合问题。从法理上分析，《安全生产许可证条例》是国务院出台的行政法规，其法律效力高于国家安全生产监督管理总局出台的部门规章。如果效力较

低的部门规章与效力较高的行政法规的规定有冲突的，依据上位法优于下位法的原则，应该适用效力较高的行政法规。因此，对于上述“未经许可经营、超许可范围经营、许可证过期继续经营烟花爆竹的”违法行为，相关安全生产监督管理部门是有权在 10 万元以上 50 万元以下的幅度内给予罚款的。



## 实训练习

### 一、多选题

1. 行政执法作为国家实施法律规范的一种基本方式，其重要意义在于（　　）。
   A. 依法执政是法治工作的核心，行政执法是依法执政的关键
   B. 行政执法落实了立法层面“应然”的法律规范，保障了执法层面“实然”的法律权益
   C. 行政执法具有极大的自由裁量性
   D. 行政执法是实现国家行政管理职能的基本方式
2. 以下属于安全生产违法行为行政处罚一般程序的是（　　）。
   A. 立案、调查　　B. 审查和决定
   C. 制定行政处罚决定书　　D. 回避制度

### 二、简答题

1. 安全生产行政处罚主要有哪些种类？
2. 安全生产行政处罚的行政执法主体有哪些？
3. 安全生产行政许可的条件有哪些？




# 第十章
# 安全生产行政复议与行政诉讼




1. 了解行政复议的概念、特征、复议范围、复议程序等一般知识；
2. 了解行政诉讼的受案范围、诉讼主体、受案范围、诉讼程序等一般知识；
3. 理解我国安全生产行政复议、行政诉讼案件如何具体适用行政复议法、行政诉讼法的相关规定，维护生产企业的合法权益。

## 引导案例

2005 年 7 月，某煤矿公司发生特别重大瓦斯爆炸事故，造成 83 人死亡的严重后果。安全监察局赶到现场指导事故抢救和事故调查工作，经调查，事故主要原因为煤矿未取得煤矿安全生产许可证、违法生产作业、现场管理混乱等。

根据调查结果，行政机关对煤矿公司作出了吊销煤矿采矿许可证、煤炭生产许可证、营业执照，没收违法所得 700 余万元，罚款 3700 余万元，责令关闭等多项处罚；多人被吊销从事煤矿生产作业的资格证照；煤矿矿长、煤矿瓦斯监测负责人等多人被刑事拘留，后被追究刑事责任。

煤矿安全事故出现后，对责任单位、相关责任人的责任追究是不可避免的，但如果被处罚企业或个人认为处罚行为违法或不当，该如何维护其权益？

**案例解析**

本案中，对行政机关作出的行政处罚行为，依照《行政复议法》第 6 条规定，可以申请行政复议；依照《行政诉讼法》第 12 条规定，可以提起行政诉讼。对于被刑事拘留涉嫌刑事犯罪的情况，被告可以通过在刑事诉讼程序中行使辩护权等维护合法权益。

# 第一节　安全生产行政复议

## 一、安全生产行政复议概述

### 1. 安全生产行政复议的概念

安全生产行政复议是指作为行政相对人的生产企业认为行政行为侵犯其合法权益，向复议机关提出申请，由复议机关对行政行为的合法性、适当性进行审查，并作出复议决定的法律制度。行政复议法是对行政相对人的救济制度之一，与行政诉讼、行政赔偿制度合称为行政救济制度，行政复议法律规范目前仍适用1999年《行政复议法》规定。

行政复议是对行政权行使的监督机制，目的在于纠正行政机关作出的违法的、不适当的行政行为，保护行政相对人的合法权益。我国《行政复议法》明确规定："为了防止和纠正违法的或者不当的具体行政行为，保护公民、法人和其他组织的合法权益，保障和监督行政机关依法行使职权，根据宪法，制定本法。"

行政复议程序由行政相对人启动，没有复议申请就不存在行政复议程序，这与行政监察由行政机关启动的监督机制不同。

### 2. 行政复议的特征

1）行政复议仍然是行政行为

行政复议是被申请复议行政机关所属人民政府或上级行政机关，对被申请复议的行政行为作出的复议决定。复议机关需要审查被申请行政行为作出的事实和法律依据，作出复议决定。行政复议具有一定司法性质，但是，复议机关性质上仍然是行政机关，行政复议性质上仍然属于行政行为，是行政机关的内部自我监督机制。

2）行政复议以书面审查为主

复议机关收到行政复议申请书、行政机关答辩书后，对行政机关所依据的规范性文件和事实证据进行书面审查，并作出复议决定。审查过程中，如果生产企业提出要求或者行政复议机关负责法制工作的机构认为有必要时，可以向有关组织和人员调查情况，听取生产企业、行政机关和第三人的意见。

3）行政复议审查行政行为的合法性与适当性

行政复议应审查行政行为的合法性，即审查行政行为的作出是否符合行政职权的要求，是否有明确的法律依据和事实根据，同时，行政复议还审查行政行为的适当性，其重点是行政裁量权是否被滥用。



小贴士

合法性要求行政行为的作出，应符合法定的条件、程序、期限等，行政机关的职权行

使应严格限定在法律允许的范围内；适当性要求行政行为的作出，应具有理性，与行为的性质等相适应，行政行为的作出应公平公正，考虑相关因素，符合比例原则要求。

END

**3. 行政复议的基本原则**

行政复议机关履行行政复议职责，应当遵循合法、公正、公开、及时、便民的原则，坚持有错必纠，保障法律、法规的正确实施。

行政复议应坚持合法原则，行政复议本身即为救济制度之一，应做到复议主体合法、复议依据合法、复议程序合法，维护法律尊严；

行政复议应坚持公正原则，行政复议应做到公正复议，查清事实、正确适用法律，对违法的行政行为应予以撤销或确认违法，对不适当的行政行为应予以变更或责令重新作出行政行为；

行政复议应坚持公开原则，尽可能提供参与行政复议的条件，依法公开行政复议相关信息；

行政复议应坚持及时原则，行政复议当事人和复议机关都应遵守行政复议法关于行政复议期限的法律规定；

行政复议应坚持便民原则，为复议当事人提供必要便利。



**法条链接**

《行政复议法》第16条规定：

“公民、法人或者其他组织申请行政复议，行政复议机关已经依法受理的，或者法律、法规规定应当先向行政复议机关申请行政复议、对行政复议决定不服再向人民法院提起行政诉讼的，在法定行政复议期限内不得向人民法院提起行政诉讼。

公民、法人或者其他组织向人民法院提起行政诉讼，人民法院已经依法受理的，不得申请行政复议。”

END

## 二、安全生产行政复议范围

**1. 可申请行政复议的行政行为范围**

根据《行政复议法》第6条规定，有下列情形之一的，公民、法人或者其他组织可以申请行政复议：

（1）对行政机关作出的警告、罚款、没收违法所得、没收非法财物、责令停产停业、暂扣或者吊销许可证、暂扣或者吊销执照、行政拘留等行政处罚决定不服的。

（2）对行政机关作出的限制人身自由或者查封、扣押、冻结财产等行政强制措施决定不服的。

(3) 对行政机关作出的有关许可证、执照、资质证、资格证等证书变更、中止、撤销的决定不服的。

(4) 对行政机关作出的关于确认土地、矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、海域等自然资源的所有权或者使用权的决定不服的。

(5) 认为行政机关侵犯合法的经营自主权的。

(6) 认为行政机关变更或者废止农业承包合同,侵犯其合法权益的。

(7) 认为行政机关违法集资、征收财物、摊派费用或者违法要求履行其他义务的。

(8) 认为符合法定条件,申请行政机关颁发许可证、执照、资质证、资格证等证书,或者申请行政机关审批、登记有关事项,行政机关没有依法办理的。

(9) 申请行政机关履行保护人身权利、财产权利、受教育权利的法定职责,行政机关没有依法履行的。

(10) 申请行政机关依法发放抚恤金、社会保险金或者最低生活保障费,行政机关没有依法发放的。

(11) 认为行政机关的其他具体行政行为侵犯其合法权益的。

对生产企业的行政处罚是最常见的行政行为。例如,《安全生产法》规定如下情形应给予行政处罚:违反危险物品安全管理规定的、未采取措施消除事故隐患的、生产经营场所或宿舍不符合安全要求的等。受到上述行政处罚的生产企业可以提起行政复议。

**2. 可一并提出审查申请的行政规定范围**

根据《行政复议法》第 7 条规定,公民、法人或者其他组织认为行政机关的具体行政行为所依据的国务院部门规定、县级以上政府及其部门规定、乡镇政府规定不合法,在申请行政复议时,可以一并对该规定提请审查。

**3. 不得申请行政复议事项范围**

行政机关的行政处分、人事处理决定,行政机关的民事纠纷调解,国务院或省级政府的行政勘界、土地确权等,不属于行政复议范围。

## 三、安全生产行政复议法律关系主体

**1. 安全生产行政复议机关**

安全生产行政复议机关,是指有权受理生产企业的行政复议申请,依法对行政行为的合法性和适当性进行审查,并作出行政复议决定的行政机关。行政复议机关同样是行政机关,但不是所有的行政机关都有行政复议的职权,例如,乡镇人民政府是基层政府,但不享有行政复议的权力,此外,非行政性质的国家机关也不是行政复议的主体。行政复议机关以自己的名义作出复议决定,并对其复议决定承担法律责任。

根据《行政复议法》规定,行政复议机关的种类主要有 3 种:

(1) 作出被申请复议行政行为的行政机关上一级行政机关。

（2）作出被申请复议行政行为的行政机关所属人民政府。

（3）作出被申请复议行政行为的行政机关自身。

**2. 安全生产行政复议的管辖**

（1）对县级以上地方各级人民政府工作部门的具体行政行为不服的，由申请人选择，可以向该部门的本级人民政府申请行政复议，也可以向上一级主管部门申请复议。

对海关、金融、国税、外汇管理等实行垂直领导的行政机关和国家安全机关的具体行政行为不服的，向上一级主管部门申请行政复议。

（2）对地方各级人民政府的具体行政行为不服的，向上一级地方人民政府申请行政复议。对省、自治区人民政府依法设立的派出机关所属的县级地方人民政府的具体行政行为不服的，向该派出机关申请行政复议。

（3）对国务院部门或者省、自治区、直辖市人民政府的具体行政行为不服的，向作出该具体行政行为的国务院部门或者省、自治区、直辖市人民政府申请行政复议。对行政复议决定不服的，可以向人民法院提起行政诉讼；也可以向国务院申请裁决，国务院依法作出最终裁决。

（4）对其他行政机关、组织的具体行政行为不服的，应按照法律规定的职能、权限和程序申请复议。

**3. 安全生产行政复议申请人**

行政复议申请人，是认为具体行政行为侵害其合法权益，向复议机关提出复议申请的申请人。行政复议申请人可以是公民、法人或其他组织，在安全生产行政诉讼中，申请人通常是对行政行为不服的生产企业。



**小贴士**

受到行政行为影响的生产企业作为行政复议申请人，生产企业可以是法人，也可以是其他组织，具体应看其是否具有法人资格。如个人独资企业、合伙企业不具有法人资格，属于其他组织；而公司制企业具有法人资格。通常情况下，法人企业进行工商登记后领取的是《企业法人营业执照》，而非法人企业工商登记后领取的是《营业执照》。

END

不论是何种性质的行政相对人，通常都应以自己的名义向行政复议机关提出复议申请。根据《行政复议法实施条例》规定，合伙企业申请行政复议的，应当以核准登记的企业为申请人，由执行合伙事务的合伙人代表该企业参加行政复议。

提出行政复议的申请人应当是认为其合法权益受到侵害的行政相对人。

**4. 安全生产行政复议第三人**

行政复议第三人，是指因与被申请复议的行政行为具有利害关系，申请参加或由法院通知参加到行政复议程序中的公民、法人或其他组织。

比如数家生产企业共同导致的环境污染事故中，该数家企业均被环保部门处以数额不等的罚款，部分提起行政复议的企业作为申请人，而未提起复议的企业可以作为复议程序的第三人参加行政复议。行政复议第三人参加到行政复议程序中来，维护自己的合法权益，具有独立的法律地位。行政诉讼第三人不参加行政复议，不影响行政复议案件的审理。

## 四、安全生产行政复议程序

**1. 安全生产行政复议的申请**

安全生产行政复议的申请，是指生产企业向行政复议机关提出的，要求重新审理行政行为适当性、合法性，并予以变更或撤销的请求。行政复议是依申请的行政行为，行政相对人复议申请的提出，启动行政复议程序。

1）申请应具备条件

提出行政复议申请，应具备如下几个要件：申请人是认为其权益受到侵害的行政相对人，有明确的被申请人，有具体的复议请求和事实理由，属于复议机关的管辖范围。

2）申请方式与申请书内容

申请人申请行政复议，可以书面申请，也可以口头申请；口头申请的，行政复议机关应当当场记录申请人的基本情况、行政复议请求、申请行政复议的主要事实、理由和时间。申请人书面申请行政复议的，可以采取当面递交、邮寄或者传真等方式。有条件的行政复议机构可以接受以数据电文等方式提出的行政复议申请。行政复议申请书应当载明相关内容。

3）申请复议的期限

公民、法人或者其他组织认为具体行政行为侵犯其合法权益的，可以自知道该具体行政行为之日起 60 日内提出行政复议申请；但是法律规定的申请期限超过 60 日的除外。

**2. 受理**

1）及时受理

行政复议机关收到行政复议申请后，应当在 5 日内进行审查，对不符合行政复议法规定的行政复议申请，决定不予受理，并书面告知申请人。

行政复议申请材料不齐全或者表述不清楚的，行政复议机构可以自收到该行政复议申请之日起 5 日内书面通知申请人补正。补正通知应当载明需要补正的事项和合理的补正期限。无正当理由逾期不补正的，视为申请人放弃行政复议申请。

2）及时转送

对属于派出机关、派出机构、法律法规授权组织作出，以及多个行政机关共同作出、被撤销行政机关作出的行政行为不服的，申请人可以向县级人民政府提出复议申请，县

级地方人民政府对属于其他行政复议机关受理的行政复议申请，应当自接到该行政复议申请之日起 7 日内，转送有关行政复议机关，并告知申请人。接受转送的行政复议机关，对属于其复议范围的申请，应予以受理。

3）督促受理、指定受理

上级行政机关认为行政复议机关不予受理行政复议申请的理由不成立的，可以先行督促其受理；经督促仍不受理的，应当责令其限期受理，必要时也可以直接受理；认为行政复议申请不符合法定受理条件的，应当告知申请人。

4）复议期间不停止执行

行政复议期间，原则上不停止执行行政行为，以确保实现行政职权行使的目的。有下列情形之一的，可以停止执行：

（1）被申请人认为需要停止执行的。

（2）行政复议机关认为需要停止执行的。

（3）申请人申请停止执行，行政复议机关认为其要求合理，决定停止执行的。

（4）法律规定停止执行的。

**3. 审理**

1）审理方式

行政复议机关对所受理申请复议的行政行为相对熟悉，与被申请复议的行政机关一般存在隶属关系，行政复议采取书面审理的方式是适当的。行政复议通常不采取诉讼活动中采用的辩论等为内容的审查方式，行政复议机关认为必要时，可以实地调查核实证据；对重大、复杂的案件，申请人提出要求或者行政复议机关认为必要时，可以采取听证的方式审理。

2）审查内容

行政复议审查，应全面审查行政行为的合法性与适当性。

复议申请人提出复议申请时，提出了明确的复议请求，但复议机关进行行政复议时并不限于其复议请求事项和内容，而应全面审查被申请复议的行政行为。复议机关及其作出的复议决定，仍具有明确的行政性质，上级行政机关对下级行政机关行政行为的合法性应进行监督，对其滥用裁量权的不适当行为同样应予以监督，这一点与行政诉讼不同，后者通常并不审查行政行为的适当性。

3）审查依据

复议机关复议案件的法律依据，包括法律、行政法规、地方性法规、规章和上级机关依法发布的具有普遍约束力的决定、命令等。行政复议机关在对被申请人作出的具体行政行为进行审查时，认为其依据不合法，本机关有权处理的，应当在 30 日内依法处理；无权处理的，应当在 7 日内按照法定程序转送有权处理的国家机关依法处理。处理期间，中止对具体行政行为的审查。

4）举证责任

行政复议中举证责任的承担问题并无明确的法律规定，但从行政权的行使以及行政复议的法理来看，应主要由作出被申请复议行政行为的行政机关承担，由其证明作出行政行为的合法性与适当性，明确其职权行使的正当性。

5）复议和解、调解

对行政机关行使行政裁量权作出的具体行政行为，申请人与行政机关可以达成和解协议，该和解协议不侵害社会公益和他人合法权益的，复议机关予以准许。

对行政机关行使行政裁量权作出具体行政行为或行政赔偿案件中，在复议机关主持下，申请人与行政机关可以达成调解协议，并由复议机关制作行政复议调解书，调解书同样具有法律效力，当事人应依法履行调解书确定的义务。

6）行政复议中止、终止

行政复议过程中出现特定情形时，复议程序暂时停止，待该情形消除后继续进行复议程序。行政复议中止的原因可以分为：

（1）因申请人原因导致的程序中止，例如申请人死亡。

（2）法律适用不明确导致的程序中止。

（3）作为复议依据的其他案件尚未审结导致的程序中止。

（4）其他原因。

**4. 决定**

行政复议机关应当自受理申请之日起 60 日内作出行政复议决定；但是法律规定的行政复议期限少于 60 日的除外。情况复杂，不能在规定期限内作出行政复议决定的，经行政复议机关的负责人批准，可以适当延长，并告知申请人和被申请人；但是延长期限最多不超过 30 日。

1）维持决定

具体行政行为认定事实清楚、证据确凿、适用依据正确、程序合法、内容适当的，决定维持。维持行政行为意味着申请人的复议请求未得到支持，被申请复议的行政行为得到了复议机关的认可，除复议终局的情形外，申请人可以提起行政诉讼。

2）履行决定

复议机关认为被申请人不履行法定职责的，可以决定其在一定期限内履行。经过复议审查，复议机关认为有明确的事实根据和法律依据，行政机关应作出行政行为，行政机关拒绝或未作出行政行为，且无正当理由的，应决定履行。

3）撤销、变更或者确认违法

（1）具体行政行为有下列情形之一，行政复议机关可以决定变更：认定事实清楚，证据确凿，程序合法，但是明显不当或者适用依据错误的；认定事实不清，证据不足，但是经行政复议机关审理查明事实清楚，证据确凿的。

（2）具体行政行为有下列情形之一的，行政复议机关可以决定撤销：主要事实不清、证据不足的；适用依据错误的；违反法定程序的；超越或者滥用职权的。复议审查阶段，被申请人未能依法提出书面答复、提交当初作出具体行政行为的证据、依据和其他有关材料的，视为该具体行政行为没有证据、依据。

（3）具体行政行为违法，但不宜作出撤销或变更决定，或行政不作为违法，但决定履行已失去意义的，可以决定确认违法。

决定撤销或者确认该具体行政行为违法的，可以责令被申请人在一定期限内重新作出具体行政行为。



**小贴士**

行政复议机关责令被申请人重新作出具体行政行为的，被申请人不得以同一的事实和理由作出与原具体行政行为相同或者基本相同的具体行政行为。

END

4）驳回

有下列情形之一的，行政复议机关应当驳回行政复议申请：

（1）申请人认为行政机关不履行法定职责申请行政复议，行政复议机关受理后发现该行政机关没有相应法定职责或者在受理前已经履行法定职责的。

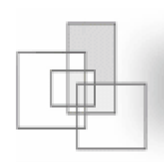
（2）受理行政复议申请后，发现该行政复议申请不符合《行政复议法》《行政复议法实施条例》规定的受理条件的。

**5. 执行**

行政复议机关作出行政复议决定，应当制作行政复议决定书，并加盖印章。行政复议决定书一经送达，即发生法律效力。

被申请人不履行或者无正当理由拖延履行行政复议决定的，行政复议机关或者有关上级行政机关应当责令其限期履行。

申请人逾期不起诉又不履行行政复议决定的，或者不履行最终裁决的行政复议决定的，按照下列规定分别处理：维持具体行政行为的行政复议决定，由作出具体行政行为的行政机关依法强制执行，或者申请人民法院强制执行；变更具体行政行为的行政复议决定，由行政复议机关依法强制执行，或者申请人民法院强制执行。



**案例 10-1**

### 生产企业的复议申请和国税局的复议决定是否正确？

2015 年 2 月，甲企业按照县国税局的缴税通知缴纳了 10 万元税款，同年 3 月，企业

进行例行会计检查时发现多缴了1万元税款，于是向国税局请求退税，国税局在收到退税申请后，认为征税的数额并无不妥，遂向甲企业作出了不予退税的决定。甲企业认为国税局多收税款是不符合法律规定的，于是立即提起行政复议。市国税局受理后认为，甲企业的要求纯属无理取闹，遂电话通知其国税局系依法征税，不可能退款。

生产企业的复议申请和国税局的复议决定是否正确？

**案例解析**

本案考察内容是行政复议的程序。按照《行政复议法》第9条规定："公民、法人或者其他组织认为具体行政行为侵犯其合法权益的，可以自知道该具体行政行为之日起60日内提出行政复议申请；但是法律规定的申请期限超过60日的除外。"

甲企业在县国税局作出不予退税决定后60日内提出行政复议是符合法律规定的。按照《行政复议法》第12条规定："对海关、金融、国税、外汇管理等实行垂直领导的行政机关和国家安全机关的具体行政行为不服的，向上一级主管部门申请行政复议。"因此甲企业向县国税局所属的市国税局申请复议是正确的。按照《行政复议法》第31条规定："行政复议机关作出行政复议决定，应当制作行政复议决定书，并加盖印章。"市国税局电话通知复议决定是错误的。

END

# 第二节　安全生产行政诉讼

## 一、安全生产行政诉讼概述

### 1. 安全生产行政诉讼的概念

行政诉讼是司法机关依照法定的条件和程序，主持解决行政纠纷的行为及其制度。在安全生产过程中，生产企业认为行政机关作出的具体行政行为，侵害了其合法权益，从而向法院提起诉讼，由法院对该具体行政行为进行审查并作出裁判的行为或制度。比如，行政机关对生产企业作出了行政处罚，生产企业认为其行为并未违法，从而就该行政处罚行为向法院提起诉讼。

行政诉讼与刑事诉讼、民事诉讼并称"三大诉讼"，与其他两类诉讼相比，其具有以下几方面特征：

1）行政诉讼是对行政权力行使的有效监督

行政权力的行使，必须接受有效的监督，否则权力的行使最终将失去控制，产生腐败甚至走向专治。行政诉讼中，法院通过对具体行政案件的审理，对违法的具体行政行为，可以撤销、确认无效或确认违法、责令行政机关重新作出等，纠正错误的行政行为。对于案件审理中发现的其他违法行为，法院还可以向有关行政机关发出司法建议。

2）行政诉讼的主体和审理对象是特定的

行政诉讼案件，生活中人们通常冠以“民告官”的说法，这也准确地表明了原告和被告是恒定的。行政诉讼中的原告只能是行政相对人，包括受到行政行为具体影响的公民、法人或其他组织，被告是作出具体行政行为的行政机关。行政诉讼只能由行政相对人提起，并且行政机关只能被动地作为被告答辩而不能反诉，行政机关须充分地论证其行政行为的正当性。

3）行政诉讼是对行政争议的救济

与国家行政权相比，公民个体权利处于弱势地位，行政权的不当行使必然导致公民权利的损害，因此，行政诉讼在监督行政权的同时，肩负着保护行政相对人合法权益的重任，通过具体案件审理对行政相对人提供救济。

在安全生产过程中，企业对行政机关作出的有损其合法权益的具体行政行为，都可以向法院提起诉讼，这既是对行政机关权力行使的有效监督，也是对生产企业救济的重要途径，避免生产企业的合法权益受到行政机关的恣意践踏。

**2. 安全生产行政诉讼法律关系**

安全生产行政诉讼法律关系，是法院在审理安全生产行政诉讼纠纷时，法院与诉讼参与人之间形成的权利和义务关系。

行政诉讼法律关系包括行政主体、内容和客体3个方面。安全生产行政诉讼法律关系的主体，包括人民法院、诉讼参加人和其他诉讼参与人。诉讼参加人指诉讼当事人，包括安全生产行政相对人、行政机关、第三人等，其他诉讼参与人则包括证人、鉴定人、翻译人等。安全生产行政诉讼法律关系的内容，是主体所享有的行政诉讼的权利和义务，安全生产行政诉讼法律关系的客体，则主要是有争议的具体行政行为。

安全生产行政诉讼法律关系，是法院在处理行政纠纷中，与诉讼参与人结合在一起形成的权利和义务关系，法院在该法律关系中处于主导地位，安全生产行政相对人和行政机关处于相对地位，通过行政诉讼法律关系发生作用，最终解决安全生产过程中的行政实体法和行政程序法争议。

**3. 安全生产行政诉讼法律渊源**

法律渊源主要是指法律规范的表现形式，即涉及安全生产的法律规范的范围。安全生产行政诉讼法并不是一个单独的部门法，而是我国行政诉讼法体系中的一个部分。我国安全生产行政诉讼的法律渊源，包括一般行政诉讼的法律渊源和安全生产行业规范的法律渊源两部分。

一般行政诉讼法律渊源包括：

（1）宪法。宪法是国家的根本大法，宪法规范内容主要是公民与国家的关系，和国家机关与国家机关之间的关系两类。

（2）行政诉讼法。我国《行政诉讼法》集中地、完整地对行政诉讼各项具体制度、程序

进行了规定，是行政机关依法履行职权的依据，也是行政相对人维护权益和法院进行裁判的依据，是我国行政诉讼法的基本渊源。



### 小贴士

我国《行政诉讼法》于2014年11月进行了修订，并于2015年5月1日生效。修订范围包括保障当事人的诉权、管辖制度、诉讼参加人制度、证据制度、完善民事争议和行政争议交叉的处理机制、完善判决形式等多个方面。《行政诉讼法》此次修改，对于规范行政权行使、保障行政相对人合法权益具有重要意义。

END

(3) 民事诉讼法。行政诉讼与民事诉讼在诸如回避、期间、保全等方面基本一致，在行政诉讼法以及司法解释没有明确规定的情况下，不违反行政法理念的前提下，可以参照适用民事诉讼法的规定。

(4) 人民法院组织法、人民检察院组织法中的有关规定。我国《人民法院组织法》和《人民检察院组织法》中，有关审判组织、案件审理、法律监督等方面的法律规定，也是行政诉讼的法律渊源。

(5) 其他法律渊源。《安全生产法》是涉及安全生产的法律体系的核心，综合规范安全生产法律制度，适用于所有的安全生产经营单位。涉及安全生产的行业性法律规范，还有《消防法》《矿山安全法》《建筑法》《煤炭法》《铁路法》《矿山资源法》等诸多法律，以及大量的安全生产法规和规章。

**4. 安全生产行政诉讼基本原则**

1) 法院独立行使审判权原则

审判权只能由法院独立行使，并不受任何国家机关、团体、个人干预。审判权的独立行使，是审判机关权威性的必然要求，也是权力分立和制衡的内在要求。人民法院设立行政审判庭，对行政案件进行审理。人民法院审理行政案件，依照法定程序对具体行政行为的合法性进行审理，不受任何势力尤其是行政机关的干预和影响，并对所作出的裁判结果负责。法院独立行使审判权，是对行政权行使合法性的有效监督，避免行政职权的恣意行使给行政相对人造成损害。

2) 事实为依据、法律为准绳原则

法院审理行政诉讼案件，应以事实为依据，以法律为准绳。法院在对具体行政行为进行审查时，应看该行政行为作出时事实是否清楚，证据是否充分，适用法律是否正确，程序是否正当，从而对具体行政行为作出评判。

3) 具体行政行为合法性审查原则

法院审理的对象是作为被告的行政机关，而不是作为原告的公民、法人或其他组织。法院的行政诉讼审理中，主要是审查行政行为本身的合法性问题，审查行政机关作出该

行政行为的依据是否充分、事实是否清晰、有无违法情形等，至于原告是否同样存在违法情形等则不是审查范围。行政机关的答辩也主要是围绕其行政行为本身的合法性展开。



**延伸阅读**

行政行为分为具体行政行为和抽象行政行为。行政机关颁布行政法规、规章或制定、发布具有普遍约束力的决定、命令等行为属于抽象行政行为，抽象行政行为不能以法院判决的形式予以撤销或确认违法，抽象行政行为的监督和审查权由各级人大及其常委会或作出抽象行政行为的行政机关的上级机关行使。法院的司法审查行为，仅限于具体行政行为。

法院的行政诉讼审理通常限于其合法性，而不涉及合理性。行政权力的行使通常具有一定的自由裁量空间，行政机关的内部监督可以是合法性监督，也可以是合理性监督，但作为司法权对行政权的监督，司法机关难以替代行政机关进行合理性的监督和审查，难以准确地作出合理与否的判断，除个别例外情况，法院的审理行为不涉及行政行为的合理性问题。

END

除上述原则外，行政诉讼中坚持的原则还包括合议制原则、回避原则、公开审判原则、使用本民族语言文字诉讼原则、辩论原则、检察监督原则等。

## 二、安全生产行政诉讼受案范围

安全生产行政诉讼的受案范围，是指哪些安全生产行政诉讼案件属于法院的主管范围，受案范围是行政诉讼法调整行政法律关系范围的依据，也决定着行政相对人受到行政机关侵害时可以得到保护的范围。

依照《行政诉讼法》第 12 条规定，人民法院受理公民、法人或者其他组织提起的下列诉讼：

(1) 对行政拘留、暂扣或者吊销许可证和执照、责令停产停业、没收违法所得、没收非法财物、罚款、警告等行政处罚不服的。

(2) 对限制人身自由或者对财产的查封、扣押、冻结等行政强制措施和行政强制执行不服的。

(3) 申请行政许可，行政机关拒绝或者在法定期限内不予答复，或者对行政机关作出的有关行政许可的其他决定不服的。

(4) 对行政机关作出的关于确认土地、矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、海域等自然资源的所有权或者使用权的决定不服的。

(5) 对征收、征用决定及其补偿决定不服的。

(6) 申请行政机关履行保护人身权、财产权等合法权益的法定职责，行政机关拒绝履

行或者不予答复的。

（7）认为行政机关侵犯其经营自主权或者农村土地承包经营权、农村土地经营权的。

（8）认为行政机关滥用行政权力排除或者限制竞争的。

（9）认为行政机关违法集资、摊派费用或者违法要求履行其他义务的。

（10）认为行政机关没有依法支付抚恤金、最低生活保障待遇或者社会保险待遇的。

（11）认为行政机关不依法履行、未按照约定履行或者违法变更、解除政府特许经营协议、土地房屋征收补偿协议等协议的。

（12）认为行政机关侵犯其他人身权、财产权等合法权益的。

除前款规定外，人民法院受理法律、法规规定可以提起诉讼的其他行政案件。

企业生产过程中，出现上列情形的，均可以提起行政诉讼，依法维护其合法权益。以《安全生产法》为例，依照该法第 94 条规定，生产经营单位未按照规定设置安全生产管理机构或者配备安全生产管理人员的，可以处以 5 万元以下罚款，逾期未改正的，责令停产停业整顿，并处 5 万元以上 10 万元以下的罚款。如果生产经营单位认为不应处罚或处罚数额过高的，可以提起行政诉讼。



**延伸阅读**

安全生产行政诉讼系针对行政机关的司法救助行为，但并非所有的行政机关行为都属于行政诉讼的对象，按照《行政诉讼法》规定，存在诸多不属于行政诉讼受案范围的行为，包括国家行为、《刑事诉讼法》授权行为、行政最终裁决行为、行政机关有权处理的调解或仲裁行为、司法协助行为、行政抽象行为等。

END

## 三、安全生产行政诉讼的管辖

安全生产行政诉讼的管辖，是在确定案件属于人民法院主管和受案范围后，划分法院职责的行为。安全生产行政诉讼的管辖，旨在解决生产企业究竟应向哪一级别、哪一地域法院起诉行政机关的问题。

**1. 级别管辖**

级别管辖是指上下级法院在受理第一审行政诉讼案件上的分工与权限。在安全生产行政诉讼中，生产企业起诉对其作出行政行为的行政机关，首先应满足级别管辖的要求，而不是向任何一级人民法院提起诉讼。

根据《行政诉讼法》规定，中级人民法院管辖的第一审行政案件包括：对国务院部门或者县级以上地方人民政府所作的行政行为提起诉讼的案件；海关处理的案件；本辖区内重大、复杂的案件；其他法律规定由中级人民法院管辖的案件。基层人民法院管辖第一审行政案件。高级人民法院管辖本辖区内重大、复杂的第一审行政案件。

安全生产行政诉讼案件，大部分都由基层法院受理。基层法院数量众多，能够承担大量的行政诉讼审理工作，便于进行必要的调查取证工作，也方便当事人就地解决相关争议。中级法院审理影响较大、案情复杂的一审行政案件。高级人民法院和最高人民法院主要起监督指导的作用，较少直接受理一审行政诉讼案件。

**2. 地域管辖**

地域管辖是同级人民法院在受理行政诉讼案件中的权限划分。在确定级别管辖后，生产企业需明确向哪一具体法院起诉。行政案件由最初作出行政行为的行政机关所在地人民法院管辖，经复议的案件，也可以由复议机关所在地人民法院管辖。



**延伸阅读**

安全生产行政诉讼遵循“原告就被告”的一般原则，原则上由被告所在地的法院受理一审行政诉讼案件，同时，案件如经过行政复议程序，复议机关不论是否改变原具体行政行为，都可以由复议机关所在地法院管辖。根据《行政诉讼法》规定，两个以上人民法院都有管辖权的案件，原告可以选择其中一个人民法院提起诉讼。

END

例如，某煤矿企业因未在正在从事爆破施工的场所设置明显的安全警示标志，受到所在县安监局10万元罚款处罚。煤矿企业认为，县安监局的处罚明显超出了《安全生产法》规定的数额，于是向其上级机关市安监局提出复议申请。煤矿企业如对复议结果不满意，可以向该县人民法院或市安监局所属基层人民法院提起行政诉讼。

**3. 管辖权异议**

管辖权异议，是行政诉讼中当事人向受理案件的人民法院提出异议，认为受理法院无管辖权，并应交由有管辖权法院受理的意见或主张。

安全生产行政诉讼中，作为被告的行政机关认为受理法院无管辖权，可以提出异议，请求有管辖权的法院审理。经审查异议成立的，裁定将案件移送有管辖权的法院。

## 四、安全生产行政诉讼参加人

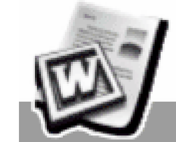
行政诉讼参加人是个相对宽泛的法律概念，通常是指参与到行政诉讼中，享有行政诉讼权利，履行行政诉讼义务，对行政诉讼结果具有利害关系的人。行政诉讼参加人制度主要规范行政诉讼当事人，行政诉讼当事人狭义上仅指原告和被告。

比如在生产企业诉县安监局要求撤销违法行政处罚的案件中，当事人仅指作为原告的安全生产企业和作为被告的安监局。在安全生产行政诉讼中，除当事人以外，参加到诉讼中的人员还包括第三人、共同诉讼人、代理人，以及与案件结果无利害关系的人，比如证人、鉴定人、翻译人员等。

**1. 原告**

行政诉讼的原告，是认为具体行政行为侵害了自己的合法权益，而提起诉讼要求法院保护其合法权益的行政相对人或利害关系人。原告是行政诉讼程序的启动者，没有原告就没有行政诉讼，原告可以是公民、法人或其他组织。

适格的行政诉讼原告，应与行政行为具有法律上的利害关系。对当事人的权利义务不产生实际影响的行为法院不予受理，因为其并无法律上的利害关系，并无值得法律保护的利益。



**小贴士**

行政诉讼法中所保护的合法利益，包括人身权和财产权。在具体的行政诉讼案件中，原告的资格需根据具体情形加以判断。在民事侵权行为中，加害人和受害人对行政机关的处罚均有异议，加害人和受害人均可以作为行政诉讼原告；相邻关系中，一方当事人的行为获得了行政机关的确认或许可，相邻权人认为其合法权益受到侵害的，可以作为行政诉讼原告；公平竞争权人认为行政行为影响了其公平竞争权利的，可以作为行政诉讼原告；等等。

END

安全生产行政诉讼中，原告通常是从事生产工作的企业单位，其中法人单位是依法成立具有法律主体资格的组织，非法人的其他组织应是具有一定组织和财产、依法登记成立并领取营业执照的组织，比如独资企业、合伙企业、外资企业等。单位的内部机构不具有行政主体资格，不能作为行政诉讼的原告，如其受到侵害只能以单位的名义启动行政诉讼程序。安全生产领域原告受损的情形较为复杂，因生产企业行政处罚提起的行政诉讼，相邻的煤矿企业因采矿权纠纷提起的行政诉讼等，都是常见的纠纷类型。

**2. 被告**

被告是指因实施了被指控侵害原告合法权益的具体行政行为，而被起诉并由法院通知其应诉的行政机关。

行政机关履行行政职能，享有一定行政职权，能以自己的名义作出行政行为，并承担由此所产生的法律后果。行政机关的行政行为侵害了相对人或利害关系人的合法权益的，其应作为被告。

行政诉讼中被告的确定规则总结为以下几个方面：

（1）公民、法人或者其他组织直接向人民法院提起诉讼的，作出行政行为的行政机关是被告。

（2）经复议的案件，复议机关决定维持原行政行为的，作出原行政行为的行政机关和复议机关是共同被告；复议机关改变原行政行为的，复议机关是被告。复议机关在法定期限内未作出复议决定，公民、法人或者其他组织起诉原行政行为的，作出原行政行为的

行政机关是被告;起诉复议机关不作为的,复议机关是被告。

(3) 两个以上行政机关作出同一行政行为的,共同作出行政行为的行政机关是共同被告。

(4) 行政机关委托的组织所作的行政行为,委托的行政机关是被告。

(5) 行政机关被撤销或者职权变更的,继续行使其职权的行政机关是被告。

安全生产行政诉讼中,被告只能是行政机关一方,生产企业不会作为行政诉讼的被告,即不会出现行政机关起诉生产企业的情形。而在具体的行政诉讼案件中,究竟哪个行政机关作为行政诉讼被告则需要具体分析。

在县安监局对煤矿企业行政处罚案件中,煤矿企业可以直接以县安监局为被告提起行政诉讼,而如果经过复议后市安监局对罚款数额进行了变更,则可以市安监局为被告提出诉讼,如果市安监局逾期未作答复,则煤矿企业如果对原行政行为有异议可以起诉县安监局,如果对复议机关不作为有异议,可以起诉市安监局。

## 五、安全生产行政诉讼程序

### 1. 一审程序

1) 起诉

起诉是行政相对人或利害关系人认为行政机关的具体行政行为侵害其合法权益,向法院提出诉讼,请求法院对具体行政行为进行审理,以维护其合法权益的行为。起诉需要具备如下几个方面条件:

(1) 提起诉讼的原告是认为其权益受到具体行政行为侵害的公民、法人或其他组织,原告主观上认为受到了行政行为的侵害即可提起诉讼,事实上是否受到侵害则只有等到法院实体审理后才能确定。

(2) 有明确的被告,原告起诉时应指明被诉对象,否则无责任承担方,也无法明确权益受到何种侵害。

(3) 有具体的事实和诉讼请求,原告应对其主张的事实举证证明,说明具体行政行为的存在,提出法院作出何种裁判的要求。

(4) 案件属于法院管辖范围。



**小贴士**

行政诉讼起诉书是原告向法院提出诉讼请求的书面依据,也是法院行使审判权的依据,起诉书应载明以下内容:原告的基本情况,被告的基本情况,诉讼请求,起诉的基本事实与理由,证据及其来源。

2）受理

人民法院在接到起诉状时对符合本法规定的起诉条件的，应当登记立案。

对当场不能判定是否符合本法规定的起诉条件的，应当接收起诉状，出具注明收到日期的书面凭证，并在 7 日内决定是否立案。不符合起诉条件的，作出不予立案的裁定。裁定书应当载明不予立案的理由。原告对裁定不服的，可以提起上诉。

起诉状内容欠缺或者有其他错误的，应当给予指导和释明，并一次性告知当事人需要补正的内容。不得未经指导和释明即以起诉不符合条件为由不接收起诉状。



**小贴士**

2015 年 4 月 13 日，最高人民法院审判委员会通过《最高人民法院关于人民法院登记立案若干问题的规定》，人民法院对依法应该受理的一审行政起诉实行立案登记制。由立案审查制变立案登记制，一定程度上解决了行政诉讼立案难的问题。

END

3）开庭审理前准备

行政诉讼开庭审理之前，法院需做一系列准备工作。

人民法院应当在立案之日起 5 日内，将起诉状副本发送被告。被告应当在收到起诉状副本之日起 15 日内向人民法院提交作出行政行为的证据和所依据的规范性文件，并提出答辩状。人民法院应当在收到答辩状之日起 5 日内，将答辩状副本发送原告。

人民法院审理行政案件，由审判员组成合议庭，或者由审判员、陪审员组成合议庭。合议庭的成员，应当是 3 人以上的单数。

人民法院应提前 3 日告知当事人开庭时间和地点。

4）开庭审理程序

开庭审理是人民法院在行政诉讼当事人和诉讼参与人的参加下，依照法定程序行使审判权，通过调查案件事实，正确适用法律，并最终作出裁判结论的诉讼活动。开庭审理程序主要包括以下几个环节：

（1）法庭调查，即通过双方当事人的举证质证，法院查明案件事实的诉讼活动。

（2）法庭辩论，即诉讼双方围绕案件争议的焦点在法院主持之下展开辩论活动。双方当事人可以就所诉行政行为的事实问题、证据问题、适用法律问题等进行辩论，阐释观点。

（3）合议庭评议。

（4）宣判，法庭审理案件后，依法宣布裁判结果。



**小贴士**

《行政诉讼法》第 3 条规定："被诉行政机关负责人应当出庭应诉。不能出庭的，应当

委托行政机关相应的工作人员出庭。”行政负责人出庭应诉制度是2015年施行的新《行政诉讼法》的一大亮点，这一制度促使行政机关认真对待行政诉讼，强化依法行政的法治化意识。

END

**2. 二审程序**

二审程序是当事人不服一审法院作出的行政判决或裁定，向二审法院上诉，二审法院受理后再次审理并作出判决或裁定的诉讼活动。二审程序包括上诉、审理和裁判环节。

上诉是指当事人不服一审法院作出的行政诉讼判决或裁定，向二审法院要求审理并作出最终裁判的诉讼活动。一审法院作出行政裁决后，生产企业认为案件事实有出入或适用法律有错误的，均可以提出上诉。作出具体行政行为的行政机关认为裁判错误的，也可以提出上诉。上诉针对的是未生效的判决或裁定，一审裁判生效后或二审再次作出裁判结果的，均不能再上诉。

人民法院对上诉案件，认为事实清楚的，可以实行书面审理，并于收到上诉状之日起3个月内作出终审判决。

## 六、安全生产行政诉讼裁判与执行

**1. 裁判结果**

对行政诉讼案件实体问题作出的具有法律效力的处理结论是行政判决，行政判决书是法院将法律规范运用于具体行政诉讼案件的处理结果。行政判决书在内容上包括诉讼参加人、案由、诉讼请求、案件的事实与理由、判决结论等内容。

一审法院审理终结应作出行政判决书，行政诉讼判决分为驳回诉讼请求判决、撤销判决、履行判决、给付判决、确认违法判决、确认无效判决、变更判决等情形。

生产企业诉行政机关的诉讼活动中，人民法院经过审理，认为行政行为证据确凿，适用法律、法规正确，符合法定程序的，或者申请履行法定职责或给付义务的理由不能成立的，可以驳回生产企业的诉讼请求。生产企业所要求的诉讼目的无法实现，承担败诉的法律后果。

除驳回诉讼请求判决外，其他几种判决均系被诉行政机关败诉，由于具体情形不同，法院作出的具体判决类型不同，不能随意混用。

二审阶段，判决结果包括如下几种情况：

（1）原判决、裁定认定事实清楚，适用法律、法规正确的，判决或者裁定驳回上诉，维持原判决、裁定。

（2）原判决、裁定认定事实错误或者适用法律、法规错误的，依法改判、撤销或者变更。

（3）原判决认定基本事实不清、证据不足的，发回原审人民法院重审，或者查清事实后改判。

（4）原判决遗漏当事人或者违法缺席判决等严重违反法定程序的，裁定撤销原判决，发回原审人民法院重审。

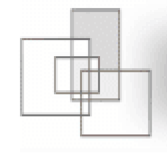
原审人民法院对发回重审的案件作出判决后，当事人提起上诉的，第二审人民法院不得再次发回重审。人民法院审理上诉案件，需要改变原审判决的，应当同时对被诉行政行为作出判决。

**2. 行政诉讼执行**

行政诉讼当事人拒不履行生效行政裁判文书所确定的法律义务时，法院或享有执行权的行政机关依照法定程序强制履行义务，以确保生效法律文书内容得以实现。除了行政诉讼执行，我国行政诉讼法中还规定了非诉讼执行制度。

当事人必须履行人民法院发生法律效力的判决、裁定、调解书。公民、法人或者其他组织拒绝履行判决、裁定、调解书的，行政机关或者第三人可以向第一审人民法院申请强制执行，或者由行政机关依法强制执行。

行政机关拒绝履行判决、裁定、调解书的，第一审人民法院可以采取强制措施。拒不履行判决、裁定、调解书，社会影响恶劣的，可以对该行政机关直接负责的主管人员和其他直接责任人员予以拘留；情节严重，构成犯罪的，依法追究刑事责任。



## 案例 10-2

### 对于处罚依据发生变化的复议决定，如何起诉？

某药厂以本厂过期药品为主原料，更改生产日期和批号生产销售。甲市乙县药监局以该厂违反《药品管理法》第 49 条第 1 款关于违法生产药品规定，决定没收药品并处罚款 20 万元。药品厂不服向县政府申请复议，县政府依据《药品管理法》第 49 条第 3 款关于生产劣药的规定，决定维持处罚决定。药厂对复议决定不服，打算提起诉讼。

对于处罚依据发生变化的复议决定，如何起诉？

**案例解析**

根据《行政诉讼法》规定，经复议的案件，复议机关决定维持原行政行为的，作出原行政行为的行政机关和复议机关是共同被告；复议机关改变原行政行为的，复议机关是被告。那么，该案中县政府改变了行政处罚的依据但处罚结果不变的行为，是否属于维持原行政行为呢？根据 2015 年施行的《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第 6 条规定，“复议机关改变原行政行为”，是指复议机关改变原行政行为的处理结果。本案中的处理结果并未改变，仍属于维持原行政行为的决定，因此乙县药监局和县政府是共同被告。

END



## 实训练习

### 一、多选题

1. 某县在城市化改造过程中，成立了城市拆迁与建设总指挥部，将位于城区的某生产企业厂房认定为非法建筑，遂命令生产企业限期拆除，并指令所属街道办事处负责强制拆除。该生产企业不服提起诉讼。下列说法正确的是(　　)。

A. 本案属于行政诉讼受案范围

B. 本案应以街道办事处为被告

C. 本案应由中级人民法院管辖

D. 如果生产企业提起行政复议，复议机关应为该县政府

### 二、简答题

法院认为行政行为违法的，是否需要撤销行政行为？

# 第十一章
# 生产安全事故预防和救援保障

## 学习目的

1. 了解生产经营单位的隐患排查治理职责;
2. 了解政府对事故隐患排查治理的监管职责;
3. 了解重大危险源的分析辨识和评估的内容;
4. 理解安全生产应急救援基本任务和特点;
5. 掌握安全生产应急救援体系和队伍、学科建设措施;
6. 掌握安全生产应急救援规则;
7. 了解生产安全事故灾难应急预案;
8. 了解安全生产责任险的相关内容。

## 引导案例

基本案情:被告人岳超胜,男,汉族,1963年10月13日出生,黑龙江省龙煤矿业集团股份有限公司鹤岗分公司新兴煤矿矿长(以下简称新兴煤矿)。

被告人谢荣仁,男,汉族,1960年6月14日出生,新兴煤矿副矿长。

新兴煤矿因未建立地面永久瓦斯抽放系统、安全生产许可证已过期且被暂扣。2009年1月13日至9月18日,黑龙江省煤矿监察局宾监察分局7次责令新兴煤矿停产整改,但新兴煤矿拒不执行。新兴煤矿三水平113工作作面探煤巷施工中未按作业规程打超前钻探,违章作业。

同年9月10日至10月18日,新兴煤矿隐患排查会及矿务会3次将三水平113工作面未打超前钻探措施列为重大安全隐患,均确定负责"一通三防"工作的被告人谢荣仁(副矿长)为整改责任人,但谢荣仁未予整改,被告人岳超胜(矿长)没有督促落实,负责全矿技术管理工作的总工程师董钦奎(已判刑)和负责安全监督检查工作的监察处长刘宗团(已判刑)亦未要求隐患单位整改落实。二开拓区区长、副区长张立君、王守安(已判

刑)继续在三水平113工作面违章施工作业。

同年1月21日2时,三水平113工作面作业中发生煤与瓦斯突出事故,岳超胜、谢荣仁现场指挥中未下令切断二水平电源,致使三水平113工作面突出的瓦斯进入二水平工作面,遇电火花后发生爆炸,造成108人死亡、133人受伤(其中重伤6人),直接经济损失5614.65万元。

裁判结果:黑龙江省鹤岗市兴山区人民法院判决认为,被告人岳超胜、谢荣仁在生产中违反安全管理规定,发生重大伤亡事故,均已构成重大责任事故罪。被告人岳超胜作为矿长,多次拒不执行煤矿监察部门停产整改指令,组织违法生产,对违章作业监管不力,在发生煤与瓦斯突出事故后,现场指挥中未下令切断瓦斯突出波及的二水平区域电源,造成特别重大事故,后果特别严重,应依法从重处罚。

被告人谢荣仁作为主管"一通三防"副矿长拒不执行煤矿监察部门停产整改指令而违法生产,在违法生产中,多次不履行打超前钻探、排除安全隐患职责,发生煤与瓦斯突出事故后,现场指挥中未下令切断瓦斯突出波及的二水平区域电源,造成特别重大事故,后果特别严重,应从重处罚。依法以重大责任事故罪分别判处被告人岳超胜有期徒刑7年(与另案私分国有资产罪所判刑罚有期徒刑6个月并罚,决定执行有期徒刑7年,罚金人民币3万元),被告人谢荣仁有期徒刑7年。宣判后,岳超胜、谢荣仁均没有提起上诉,判决已生效。

END

# 第一节 生产安全事故预防与隐患排查治理

## 一、概述

### (一)事故预防的意义

生产安全问题集中于事故,所以要把事故的预防与救援问题放在所有工作的首要位置。要解决事故的预防与救援问题必须对事故可能发生、已经发生的诸多关系进行规范;从事故预防到事故救援,再到事故调查处理,方方面面的关系或行为都要进行规范。所以,规制生产安全事故问题包括规制安全事故预防、规制生产安全应急救援。

### (二)预防事故主要措施

(1)加强安全本质建设,加强隐患排查,加大安全投入,加强安全生产标准化建设提高安全生产水平。

(2)建立常态的安全行政联合执法机制。

(3)基层政府建立应急救援队,用人形式多样,加强设备设施建设,逐年积累、扩大应

急救援建设费。

（4）各企业建立应急救援队，形式多样。

（5）应急救援指挥中心可以指挥企业救援队，但应建立有偿使用办法。

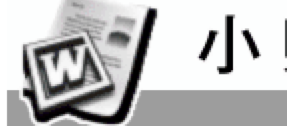
（6）加强高校科研机构应急救援学科建设，开展应急救援专业科学技术研究。

## （三）主要任务

要建立生产安全事故隐患排查治理长效机制，强化安全生产主体责任，加强事故隐患监督管理，防止和减少事故。关键是要明确生产经营单位的隐患排查治理职责、政府的监督管理职责等。

## （四）定义和分类

生产安全事故隐患是指生产经营单位违反安全生产法律法规、规章、标准规程和安全生产管理制度的规定，或者因其他因素在生产经营活动中存在可能导致事故发生的物的危险状态、人的不安全行为和管理上的缺陷。事故隐患分为一般事故隐患和重大事故隐患。一般事故隐患是指危害和整改难度较小，发现后能够立即整改排除的隐患。重大事故隐患是指危害和整改难度较大，应当全部或者局部停产停业，并经过一定时间的整改治理方能排除的隐患，或者因外部因素影响致使生产经营单位自身难以排除的隐患。



**小贴士**

《安全生产事故隐患排查治理暂行规定》第3条规定："本规定所称安全生产事故隐患（以下简称事故隐患），是指生产经经营单位违反安全生产法律法规规章、标准、规程和安全生产管理制度的规定，或者因其他因素在生产经营活动中存在可能导致事故发生的危险状态、人的不安全行为和管理上的事故。

隐患分为一般事故隐患和重大事故隐患。一般事故隐患，是指危害和整改难度较小，发现后能够立即整改排除的隐患。重大事故隐患，是指危害和整改难度较大，应当全部或者局部停产停业，并经过一定时间整改治理方能排除的隐患，或者因外部因素影响致使生产经营单位自身难以排除的隐患。"

END

## （五）职责分工

（1）生产经营单位应当建立健全事故隐患排查治理制度。主要负责人对本单位事故隐患排查治理工作全面负责。

（2）各级安全监管监察部门按照职责对所辖区域内生产经营单位排查治理事故隐患工作依法实施综合监督管理；各级政府有关部门在各自职责范围内对生产经营单位排查治理事故隐患工作依法实施监督管理。

（3）任何单位和个人发现事故隐患，均有权向安全监管监察部门和其他有关部门报

告。安全监管监察部门接到事故隐患报告后，应当按照职责分工立即组织核实并予以查处；发现所报告事故隐患应当由其他有关部门处理的，应当立即移送有关部门并记录备查。

## 二、生产经营单位的事故隐患排查治理职责



小贴士

《安全生产事故隐患排查治理暂行规定》第8条规定："生产经营单位是事故隐患排查、治理和防控的责任主体。生产经营单位应当建立健全事故隐患排查治理和建档监控等制度，逐级建立并落实从主要负责人到每个从业人员的隐患排查治理和监控责任制。"

(1) 生产经营单位应当依照法律、法规、规章、标准和规程的要求从事生产经营活动。严禁非法从事生产经营活动。

(2) 生产经营单位是事故隐患排查、治理和防控的责任主体。

(3) 生产经营单位应当保证事故隐患排查治理所需的资金，建立资金使用专项制度。

(4) 生产经营单位应当定期组织安全生产管理人员、工程技术人员和其他相关人员排查本单位的事故隐患。

(5) 生产经营单位应当建立事故隐患报告和举报奖励制度，鼓励、发动职工发现和排除事故隐患，鼓励社会公众举报。

(6) 生产经营单位将生产经营项目、场所、设备发包、出租的，应当与承包承租单位签订安全生产管理协议，并在协议中明确各方对事故隐患排查、治理和防控的管理职责。生产经营单位对承包承租单位的事故隐患排查治理负有统一协调和监督管理的职责。

(7) 安全监管监察部门和有关部门的监督检查人员依法履行事故隐患监督检查职责时，生产经营单位应当积极配合，不得拒绝和阻挠。

(8) 生产经营单位应当对本单位事故隐患排查治理情况进行统计分析，并分别向安全监管监察部门和有关部门报送书面统计分析表。

(9) 对于重大事故隐患应当及时向安全监管监察部门和有关部门报告。

(10) 对于一般事故隐患，由生产经营单位负责人或者有关人员立即组织整改。

(11) 生产经营单位在事故隐患治理过程中，应当采取相应的安全防范措施，防止事故发生。

(12) 生产经营单位应当加强对自然灾害的预防。

(13) 地方政府或者安全监管监察部门及有关部门挂牌督办并责令全部或者局部停产停业治理的重大事故隐患，治理工作结束后，有条件的生产经营单位应当组织本单位的技术人员和专家对重大事故隐患的治理情况进行评估；其他生产经营单位应当委托具

备相应资质的安全评价机构对重大事故隐患的治理情况进行评估。

(14) 经治理后符合安全生产条件的，生产经营单位应当向安全监管监察部门和有关部门提出恢复生产的书面申请，经安全监管监察部门和有关部门审查同意后：方可恢复生产经营。

## 三、政府对事故隐患排查治理的监督



**小贴士**

《安全生产事故隐患排查治理暂行规定》第 5 条规定："各级监管监察部门按照职责对所辖区域内生产经营单位排查治理事故隐患工作依法实施综合监督管理；各级人民政府有关部门在各自职责范围内对生产经营单位排查治理事故隐患工作依法实施监督管理。"

END

(1) 安全监管监察部门应当按照有关法律、法规、规章、标准和规程的要求，指导、监督生产经营单位建立健全事故隐患排查治理等各项制度。

(2) 安全监管监察部门应当建立事故隐患排查治理监督检查制度，定期组织对生产经营单位事故隐患排查治理情况开展监督检查；应当加强对重点单位的事故隐患排查治理情况的监督检查。

(3) 安全监管监察部门应当配合有关部门做好对生产经营单位事故隐患排查治理情况开展的监督检查，依法查处事故隐患排查治理的非法和违法行为及其责任者。

(4) 已经取得安全生产许可证的生产经营单位，在其被挂牌督办的重大事故隐患治理结束前，安全监管监察部门应当加强监督检查。

(5) 安全监管监察部门应当会同有关部门把重大事故隐患整改纳入重点行业领域的安全专项整治中加以治理，落实相应责任。

(6) 对挂牌督办并采取全部或者局部停产停业治理的重大事故隐患，安全监管监察部门收到生产经营单位恢复生产的申请报告后，应当进行现场审查。

(7) 安全监管监察部门应当每季将本行政区域内重大事故隐患的排查治理情况和统计分析表逐级报至省级安全监管监察部门备案，省级安全监管监察部门应当每半年将本行政区域内重大事故隐患的排查治理情况和统计分析表报国家安监总局备案。

## 四、政府对事故隐患排查治理违法行为的处罚



**小贴士**

《安全生产事故隐患排查治理暂行规定》第 25 条规定："生产经营单位及其主要负责

人未履行事故隐患排查治理职责，导致发生生产安全事故的，依法给予行政处罚。”第28条规定：“生产经营单位事故隐患排查治理过程中违反有关安全生产法律、法规、规章、标准和规程规定的，依法给予行政处罚。”

生产经营单位及其主要负责人未履行事故隐患排查治理职责，导致发生生产安全事故的，政府部门依法给予行政处罚，应受处罚的行为有：①未建立安全生产事故隐患排查治理等各项制度的；②未按规定上报事故隐患排查治理统计分析表的；③未制订事故隐患治理方案的；④重大事故隐患不报或者未及时报告的；⑤未对事故隐患进行排查治理擅自生产经营的；⑥整改不合格或者未经安全监管监察部门审查同意擅自恢复生产经营的。

承担检测检验、安全评价业务的机构出具虚假评价证明的应受到处罚，同时可对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员进行处罚；给他人造成损害的，与生产经营单位承担连带赔偿责任。

## 五、《安全生产法》对事故隐患排查的规定

《安全生产法》第38条从两个方面对生产经营单位对事故隐患的排查治理方面的工作作出了规定：



**小贴士**

《安全生产法》第38条规定：“生产经营单位应当建立健全生产安全事故隐患排查治理制度，采取技术、管理措施，及时发现并消除事故隐患。事故隐患排查治理情况应当如实记录，并向从业人员通报。县级以上地方人民政府负有安全生产监督管理职责的部门应当建立健全重大事故隐患治理督办制度，督促生产经营单位消除重大事故隐患。”

第一，生产经营单位应当建立健全生产安全事故隐患排查治理制度，采取技术、管理措施，及时发现并消除事故隐患。生产经营单位应当建立事故隐患排查治理责任制度，应当保证事故隐患排查治理的资金，应当定期组织安全生产管理人员、注册安全工程师、工程技术人员和其他相关人员开展事故隐患排查工作。对排查出的生产安全事故隐患，应当按照事故隐患的等级进行登记，建立事故隐患信息档案。对于一般事故隐患，由生产经营单位的车间分厂、区队、班组负责人或者有关人员立即组织整改排除。对于重大事故隐患，由生产经营单位主要负责人或者有关负责人组织制订并实施隐患治理方案，做到“措施落实、责任落实、时间落实、资金落实、应急预案落实”五个落实。对重大事故隐患排查治理结束后，要建立评估制度。

第二，事故隐患排查治理情况应当如实记录，并向从业人员通报。重大事故隐患应

当及时报告主管的负有安全生产监督管理职责的部门。从业人员对事故隐患排查治理的情况有知情权，便于加强监督。主管的负有安全生产监督管理职责的部门应当依法监督检查事故隐患排查治理情况，对未按照规定治理的，要责令整改或者按照规定挂牌督办。



**延伸阅读**

根据《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，要深化安全生产管理体制与预防控制体革，建立隐患排查治理体系和安全预防控制体系，遏制重特大安全事故。《安全生产法》第38条是安全生产法修改新增加的内容，目的是贯彻中央的这一要求和本法总则“预防为主”的方针，加强生产安全事故隐患的治理工作。

具体包括两个方面的内容：一是明确生产经营单位是生产安全事故隐患排查治理的责任主体，应当建立生产安全事故排查治理制度。二是明确负有安全生产监督管理职责的部门对重大事故隐患排查治理的督办责任，督促生产经营单位消除重大事故隐患。

END

**1. 生产安全事故隐患排查治理制度**

生产安全事故隐患（以下简称事故隐患）是指生产经营单位违反安全生产法律法规规章、标准规程和安全生产管理制度的规定或者因其他因素在生产经营活动中存在可能导致事故发生的物的危险状态、人的不安全行为和管理上的缺陷。生产经营单位的事故隐患分为一般事故隐患和重大事故隐患。

一般事故隐患，是指危害和整改难度较小，发现后能够立即整改排除的隐患。重大事故隐患，是指危害和整改难度较大，应当全部或者局部停产停业，并经过一定时间整改治理方能排除的隐患，或者因外部因素影响致使生产经营单位自身难以排除的隐患。对于一般事故隐患，由生产经营单位的车间分厂区队、班组负责人或者有关人员立即组织整改排除。对于重大事故隐患，由生产经营单位主要负责人或者有关负责人组织制订并实施隐患治理方案。

重大事故隐患的治理方案应当包括治理的目标和任务、采取的方法和措施、经费和装备物资的落实、负责整改的机构和人员、治理的时限和要求、相应的安全措施和应急预案等内容，做到“五落实”，即整改责任人、整改措施、整改资金、整改时限和应急预案的落实。生产经营单位在事故隐患治理过程中，应当采取相应的安全防范措施，防止事故发生。事故隐患排除前或者排除过程中无法保证安全的，应当从危险区域内撤出作业人员，并疏散可能危及的其他人员；设置警戒标志，暂时停产停业或者停止使用；对暂时难以停产或者停止使用的相关生产储存装置，设施、设备，应当加强维护和保养，防止事故发生。

生产经营单位应当加强对自然灾害的预防。对于因自然灾害可能导致事故灾难的隐患应当按照有关法律法规标准和本规定的要求排查治理，采取可靠的预防措施，制定

应急预案。在接到有关自然灾害预报时,应当及时向下属单位发出预警通知;发生自然灾害可能危及生产经营单位和人员安全的情况时,应当采取撤离人员、停止作业、加强监测等安全措施,并及时向当地人民政府及其有关部门报告。

**2. 重大事故隐患治理督办制度**

督办的方式,可以采取下达督办指令,也可以在网上公示。对于某些生产经营单位难以解决的重大事故隐患,负有安全生产监督管理职责的部门应当积极协调,帮助生产经营单位消除隐患。负有安全生产监督管理职责的部门应当加强重大事故隐患治理过程中的监督检查,发现问题,及时督促整改。对于迟迟未消除重大事故隐患的生产经营单位,又没有其他客观原因说明的,负有安全生产监督管理职责的部门应当依法责令其停产整顿,直至提请县级以上人民政府予以关闭。

治理工作结束后,有条件的生产经营单位应当组织本单位的技术人员和专家对重大事故隐患的治理情况进行评估;其他生产经营单位应当委托具备相应资质的安全评价机构对重大事故隐患的治理情况进行评估。经治理后符合安全生产条件的,生产经营单位应当向负有安全生产监督管理职责的部门提出恢复生产的书面申请,经负有安全生产监督管理职责的部门审查同意后,方可恢复生产经营。申请报告应当包括治理方案的内容、项目和安全评价机构出具的评价报告等。

## 第二节　重大危险源的分析辨识和评估

自从 20 世纪 70 年代以来,国际社会对预防重大工业事故进行了很多研究。在此之后,出现了很多关于危险物品的新概念,如“重大危害”“重大危害设施”等。在我国一般将“重大危害设施”称为“重大危险源”。近些年来,我国也投入较大的人力、物力对该领域进行了研究。

### 一、重大危险源分析辨识和评估的目的和意义

与欧美发达国家相比,我国的工业基础比较薄弱,工业建设时间起步晚,而且,由于我国处理危险物质方面经验不足,未意识到应及时更新老化的生产设备,导致很多大型生产设备长期超负荷运行。与此同时,一些地方政府为了发展经济建设,在生产危险物品的地区未设置相应的安全保护措施,这些不良因素,导致近几年我国重大安全事故频繁发生。例如,重大火灾、爆炸、有毒物质的泄漏以及以上三者的混合事故,在当前新闻中经常出现,这不仅损害了我国的经济效益,也使广大人民群众的生命安全、财产安全受到了极大地威胁和伤害。因此,分析辨识和评估各种重大危险源,就显得十分必要。

依靠我国当前的科学技术手段,对易燃易爆等危险物品进行科学管理是可以实现

的。而且，在某些地区，这项工作已成为现实，更重要的是，只有工作人员能够准确分析、辨识各种重大危险源，才能真正地减少安全事故的发生频率。

## 二、重大危险源分析

我国要对重大危险源进行分析，首先得区分哪些是重大危险源。在此之前，我们还得明白危险源和事故的定义。所谓危险源，是指导致安全事故的各种潜在的危险因素。事故是指在人们的生产、生活中，突然发生的使人的生产、生活被迫中断的意外事件。由此可见，两者的内涵和外延都是不相同的，生产工作人员应将他们区分开来。

危险源一般分为两大类别：第一类危险源是指在某个系统中存在的各种可能释放能量的危险物质。第二类危险源是指导致各种限制危险物质释放能量的手段、措施失效的破坏因子。

在清楚了危险源的定义的基础上，我们继续了解重大危险源的定义。根据我国相关的法律法规对重大危险源的定义，它是指长期或短期的生产、加工、搬运和堆积超过一定数量的危害物质的相关设施。也就是说，经常或临时与危险源接触的工作人员，必须明确和清醒地理解该定义，这是预防重大安全事故的前提，倘若工作人员不能从他所接触的各类危险品中，分析出哪些是重大危险源，则极有可能酿成重大安全事故。

## 三、重大危险源辨识

根据相关的法律法规，我国制定了辨识重大危险源的标准，工作人员可以依据相关标准和方法来辨识重大危险源，同时计算重大危险源的临界量和最大量。

重大危险源只适用于一定的使用范围，超出该范围则不属于重大危险源。例如，核设施、军事设施、采矿和厂外危险物质的运输等，就不属于重大危险源的范围。它一般适用于厂内危险品的搬运、堆积，以及生产、使用和储藏危险化学品的各级企业单位。明确危险化学品的适用范围，对于一般民众很有意义，可以使他们保持应有的警惕，或者在面对由重大危险源引发的安全事故时，能够妥善处理，不致惊慌失措。

根据辨识重大危险源的标准，各种危险品都有一个临界量，任何达到或超过该临界量的危险物质，都应引起工作人员的注意。例如，毒性气体、易燃液体、易于自燃的物质、遇水放出易燃气体的物质、氧化性物质、有机过氧化物等，都有相应标准的临界量。

在标准的解释说明中，还规定了重大危险源的最大量，最大量一般要求危险物质的最大容积量不能大于相应的储存罐，生产场所的最大实际使用量，该最大量的要求对于危险品的包装区域、运输管道也同样适用。

需要说明的是，单位内危险品的辨识工作还要注意以下几点：第一，单元内每一次存储某一种危险品的时间起开始计时 48 小时之内；第二，单元内每一年储藏每一种危险品的次数大于 10 次；第三，在某单元内，其中任何一种危险品超过定义的标准量即构成重

大危险源。

## 四、重大危险源评估

对重大危险源进行正确、合理的评估，也是防范重大安全事故的措施之一，按既定标准来看，重大危险源风险评估主要由三大步骤构成：第一，风险辨识。在该阶段主要是搜集资料，分析可能发生的事故类型，并指出影响因素，制定事故机制。第二，进行风险评估。这一步很关键，风险评价的准确与否，直接关系到财产安全、生命安全，该阶段首先得到评价事故发生的可能性、事故发生的严重程度，在此基础上确定风险值，并划分风险登记。第三，风险控制。该阶段主要是制订计划，并采取相应的防范措施，以减少或避免重大事故的发生。

除此之外，在搜集资料阶段，应明确评价的对象和范围，同时注意广泛搜集国内外对相应危险品的相关标准，以作参考。当然也要考虑到危险品附近的各种地理、气象条件等等，使得出的评价更准确。辨识危险品的危险因子，还要考虑危险品的工艺流程、装置布置及相关的物理化学性质，为确定事故类型奠定良好的基础。

## 五、《安全生产法》关于重大危险源的规定



**小贴士**

《安全生产法》第 37 条规定："生产经营单位对重大危险源应当登记建档，进行定期检测、评估、监控，并制定应急预案，告知从业人员和相关人员在紧急情况下应当采取的应急措施。生产经营单位应当按照国家有关规定将本单位重大危险源及有关安全措施、应急措施报有关地方人民政府安全生产监督管理部门和有关部门备案。"

END

为了加强重大危险源的安全管理，《安全生产法》第 37 条从 5 个方面作出规定：

第一，应当对本单位的重大危险源登记建档。登记建档的目的是为了对重大危险源的情况有一个总体的掌握，做到心中有数，便于采取进一步的措施，登记的内容包括：重大危险源的名称地点、性质、可能造成的危害等。登记建档应当注意保证档案的完整性、连贯性。

第二，应当定期进行检测、评估、监控，发现安全问题，及时采取措施。检测是指通过一定的技术手段，利用仪器对重大危险源的一些具体指标、参数进行测量。评估是指对重大险源的各种情况进行综合地分析判断，掌握其危险程度。监控则是对重大危险源进行观察和控制，防止其引发危险，检测、评估、监控工作可以由本单位的有关人员进行，也可以委托具有相应资质的中介机构进行。检测评估、监控应当符合有关技术标准的要求，详细记录有关情况，并出具检测，评估或者监控报告，由有关人员签字并对其结果负责。

第三，应当制定应急预案。应急预案是关于发生紧急情况或者生产安全事故时的应对措施、处理办法、程序等的事先安排和计划。

第四，应当告知从业人员和相关人员在紧急情况下应当采取的应急措施。告知从业人员和其他可能受到影响的相关人员在紧急情况下应当采取的应急措施，有利于从业人员和相关人员对自身安全的保护，也有利于他们在紧急情况下采取正确的应急措施，防止事故或者减少事故损失。这里讲的相关人员主要是指重大危险源发生事故时，可能受到损害的单位以外的人员，如工厂周围的居民等。

第五，应当将本单位重大危险源及有关安全措施、应急措施报有关地方人民政府安全生产监督管理部门和有关部门备案。由于各生产经营单位行业不同，大小不一，其重大危险源的数量状况和存在位置等差别很大，政府和有关部门不可能全部掌握。为了实施重点监控，有必要建立健全重大危险源备案制度。这种备案制度是一种法定的制度，生产经营单位必须依法备案，否则将承担法律责任。需说明的是，这种备案不是行政许可，仅是一种告知性备案，是一种安全监管的手段。



**延伸阅读**

在学习《安全生产法》第 37 条时，应注意关于重大危险源安全应急措施的备案的相关规定。根据有关规定，生产经营单位在完成重大危险源安全评估报告或者安全评价报告后一定时间内，应当填写重大危险源备案申请表，连同重大危险源档案材料，报送所在地县级人民政府安全生产监督管理部门备案，安全生产监督管理部门应当每季度将辖区内的一级、二级重大危险源备案材料报送至设区的市级人民政府安全生产监督管理部门。设区的市级人民政府安全生产监督管理部门应当每半年将辖区内的一级重大危险源备案材料报送至省级人民政府安全生产监督管理部门。

重大危险源出现重新辨识、评估和定级后，生产经营单位应当及时更新档案，并向所在地县级人民政府安全生产监督管理部门重新备案。此外，生产经营单位新建、改建和扩建危险物品建设项目，应当在建设项目竣工验收前完成重大危险源的辨识、安全评估和分级、登记建档工作，并向所在地县级人民政府安全生产监督管理部门备案。

END

## 第三节　安全生产应急救援

### 一、应急救援的基本任务和特点

#### （一）基本任务

应急救援的目的就是通过实施有效的应急救援行为，尽可能地降低事故造成的后

果,包括人员伤亡、财产损失和环境破坏等。事故应急救援的基本任务包括以下方面:

一是事故发生后,迅速启动相应的准备,以便尽快实施救援行动。

二是立即组织营救受害人员撤离或者采取其他措施保护受害区域的其他人员。

三是迅速控制事态,并对事故造成的危害进行检测、监测,测定事故的危害区域、危害性质及危害程度。

四是消除危害后果,做好现场恢复。

五是评估总结救援情况。

### (二)应急救援的特点

应急工作涉及事故灾难、自然灾害、城市生命线、重大工程、公共活动场所、公共交通、公共卫生和人员突发事件等,具有以下特点:

一是各类安全事故、自然灾害、公共卫生事故的不确定性和突发性。不确定性和突发性是共同特点,大部分事故都是突然爆发,爆发前没有明显征兆,而且一旦发生,发展蔓延迅速,甚至失控。

二是应急工作的复杂性。

三是后果、影响易猝变、激化和放大。

因此,要求应急救援行动人员必须在短时间内在事故的第一现场作出有效反应,在事故或者事件产生重大灾难后果之前采取各种有效的防护、救助、疏散和控制事态等措施。

## 二、安全生产应急救援体系、队伍、学科

### (一)应急救援机构、队伍关系

我国现行救援体系由下列救援队伍(分支)组成:解放军救援;公安特警救援;公安消防救援;武警森林救援;武警水电救援;海事救援;地震救援;其他等安全生产应急救援队伍也是我国救援体系和救援队伍的组成部分。如何构建安全生产专业应急救援队伍并进行有效调度,是摆在安全生产领域的突出问题之一。

按政府部门上下级关系构建应急救援机构(指挥中心)之间的关系,即上级应急救援机构领导或指导或指挥下级应急救援机构。分两种情况:在平时应急救援队伍建设和训练中,按上级下级的原则调整上级应急救援机构与下级应急救援机构的关系;在紧急救援时期,按上级领导或指挥下级的原则,调整上级应急救援机构与下级应急救援机构的关系。就某一级应急救援机构与应急救援队的关系而言,应急救援机构(指挥中心)是政府机构,应急救援队是事业单位或企业单位内建机构。

政府应急救援队(事业法人)由政府组建,也应归属政府应急救援机构领导;企业应急救援队由企业组建,归属企业领导,但在政府应急救援时,可由政府应急救援机构征

调、指挥（有偿使用）。



小贴士

《安全生产法》第76条规定："国家加强生产安全事故应急能力建设，在重点行业领域建立应急救援基地和应急救援队伍，鼓励生产经营单位和其他社社会力量建立应急救援队伍，配备相应的应急救援装备和物资，提高应急救援的专业化水平。国务院安全生产监督管理部门建立全国统一的生产安全事故应急救援信息系统，国务院有关部门建立健全相关行业、领域的生产安全事故应急救援信息系统。"

### （二）政府应急救援机构建设

各级政府安全生产监督管理局应设立应急救援机构（指挥中心），统一领导、指导、指挥本地区的安全生产应急救援工作。应急救援机构是政府机构，具有与其职能职责、事权相适应的法律地位，其工作人员是公务员，代表政府履行相应的行政职务。

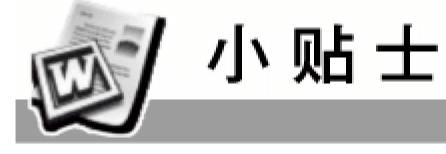
### （三）政府和企业应急救援队伍建设

（1）省级、地市（州）级、县（区）级政府都应建立建设直属的安全生产应急救援队。这支队伍应作为事业单位或组织予以建设，其性质是一种服务于地区或国家的公益性事业。各地区的应急救援队伍的专业能力建设应根据本地区的主要产业的特点有所侧重，如煤炭产区应侧重于煤矿专业能力建设，化学品产区应侧重于化学专业能力建设，非煤矿产品产区应侧重于非煤矿产品专业能力建设，旅游区应侧重于旅游区专业能力建设，其他等。

（2）有能力的大中型企业应建立、建设自己的专职或兼职安全生产应急救援队。这支队伍应作为专业组织予以建设，其性质是一种服务于企业的自保性组织。它所需要的建设资金应作为成本纳入企业财务管理。它应接受政府在培训、锻炼、比武、救援等方面的联系、指导、指挥。企业之间，尤其是小企业之间，应联合建立应急救援队，培养自己的应急救援队员。企业应针对农民工流动性大的特点，采取必要的措施或办法稳定自己的应急救援队员和队伍。

企业应急救援队伍可以在平时开展有偿服务，以弥补所需经费，发展和壮大自己；但在应急救援时刻，应接受政府应急救援机构的征调指挥，所得到的补偿、补助以实际发生额为准。企业应急救援队接受政府征调指挥的法理基础是私人利益在危急时刻服从公共利益，或社会连带关系或社会互助。

（3）行业主管部门应建立、建设自己的安全生产应急救援队。



《突发事件应对法》第26条规定："县级以上人民政府应当整合应急资源，建立或者

确定综合性应急救援队伍。人民政府有关部门可以根据实际需要设立专业应急救援队伍。县级以上人民政府及其有关部门可以建立由成年志愿者组成的应急救援队伍。单位应当建立由本单位职工组成的专职或者兼职应急救援队伍。县级以上人民政府应当加强专业应急队伍和非专业应急队伍的合作，联合培训、联合演练，提高合成应急、协同应急的能力。”

END

### （四）应急救援队伍组织关系

政府应急救援队伍应建立准军事化的组织关系企业，应急救援队伍应建立纪律严格的、具有经济约束力的组织关系。只有这样，才能保证安全生产危急时刻的高效施救。队员身份可以是事业编制技术人员和雇佣性合同工等。政府应为他们提供必要的保险费和较高水平的工资待遇。这是我国应急救援事业建设所必需的财政支出。救援队伍内部组织可以按大队、中队、小队（班、组）的结构系统进行构建。各级各地区政府可以按照自己的经济规模设立数量或多或少的救援大队、中队、小队。

### （五）政府应急救援队伍与企业应急救援队伍之间的协作关系

各地区应急救援工作应以政府应急救援队伍为主导，以引领企业应急救援队伍，形成合力，共同进行和完成。

### （六）加强安全生产应急救援学科业务建设

高校、职业技术学校应设立应急救援专业；安全培训中心应设立应急救援专业课程；科研机构和科研人员也应该加强应急救援科学和技术的研究。

## 三、安全生产应急救援规则

生产经营单位应制定、实施安全事故应急救援预案，及时如实报告安全事故；县级以上地方各级政府应组织有关部门制定特大生产安全事故应急救援预案，建立应急救援体系；危险物品生产经营储存单位，矿山建筑施工单位应当建立应急救援小组，也应指定兼职人员，而且应当配备必要的设备器材；发生事故的应按照“现场报告——单位组织抢救——报告相关安监局报告上级相送——地方政府和相关安监局立即组织抢救”程序进行救援；任何组织和公民都有支持、配合抢救的义务。

**小贴士**

《生产安全事故应急预案管理办法》第5条规定：“生产经营单位主要负责人负责组织编制和实施本单位的应急预案，并对应急预案的真实性和实用性负责；各分管负责人应当按照职责分工落实应急预案规定的职责。”第11条规定：“地方各级安全生产监督管理部门应当根据法律、法规、规章和同级人民政府以及上一级安全生产监督管理部门的

应急预案，结合工作实际，组织编制相应的部门应急预案。部门应急预案应当根据本地区、本部门的实际情况，明确信息报告、响应分级、指挥权移交、警戒疏散等内容。”第 12 条规定：“生产经营单位应当根据有关法律、法规、规章和相关标准，结合本单位组织管理体系、生产规模和可能发生的事故特点，确立本单位的应急预案体系，编制相应的应急预案，并体现自救互救和先期处置等特点。”

基本要求是：

加快建设安全生产应急救援体系，形成反应快速、处置能力强的应急救援机制，建立国家安全生产应急救援指挥中心，充分利用现有的应急救援资源建设具有快速反应能力的专业化救援队伍，提高救援装备水平，增强事故抢险救援能力，加强区域性生产安全应急救援基地建设，搞好重大危险源的普查登记，加强国家、省、地市、县(市)四级重大危险源监控工作，建立应急救援预案和生产安全预警机制。

END

发生事故后的救援规则：

(1) 发生事故后，立即启动国家、部门、专项和生产经营单位相应的事故应急预案，按照应急预案的规定，实施相应的应急救援工作。

(2) 针对事故的性质、特点和危害程度，调动相应的应急救援队伍和社会力量，依照有关法律、法规、规章的规定和应急预案的要求，采取应急处置措施。

(3) 组织营救和救治受害人员，疏散、撤离并妥善安置受到威胁的人员以及采取其他救助措施。

(4) 迅速控制危险源，标明危险区域。必要时，封锁危险场所，划定警戒区，实行交通管制以及其他控制措施。

(5) 抢修被损坏的交通、通信、供水、排水、供电、供气、供热等公共设施，向受到危害的人员提供避难场所和生活饰品，实施医疗救护和卫生防疫以及其他保障措施。

(6) 禁止或者限制使用有关设备设施，关闭或者限制使用有关场所，中止人员密集的活动或者可能导致危害扩大的生产经营活动以及采取其他保护措施。

(7) 根据需要启用本级人民政府设置的财政预备费和储备的应急救援物资，必要时调用其他急救物资、设备、设施、工具。

(8) 根据需要组织公民参加应急救援和处置工作，要求具有特定专长的人员提供服务。

(9) 保障食品、饮用水、燃料等基本生活必需品的供应。

(10) 依法从严惩处囤积居奇、哄抬物价、制假售假等扰乱市场秩序的行为，稳定市场价格维护市场秩序。

(11) 依法从严惩处哄抢财物、干扰破坏应急处置工作等扰乱社会秩序的行为，维护社会治安。

（12）采取防止发生次生、衍生事件的必要措施。

## 四、生产安全事故灾难应急预案

生产安全事故灾难应急预案是突发公共事件专项应急预案，主要适用于下列安全生产事故灾难的应对工作：①造成30人以上死亡（含失踪，或危及30人以上生命安全），或者100人以上中毒（重伤）或者需要紧急转移安置10万人以上，或者直接经济损失1亿元以上的特别重大安全生产事故灾难。②超出省（区、市）政府应急处置能力，或者跨省级行政区、跨多个领域的安全生产事故灾难。③需要国务院安全生产委员会处置的安全生产事故灾难。

**小贴士**

《安全生产法》第77条规定："县级以上地方人民政府应当组织有关部门制定本行政区域内生产安全事故应急救援预案，建立应急救援体系。"

END

《生产安全事故应急预案管理办法》第4条规定："国家安全生产监督管理总局负责应急预案的综合协调管理工作。县级以上地方各级人民政府安全生产监督管理部门负责本行政区域内应急预案的综合协调管理工作。县级以上地方各级人民政府其他负有安全生产监督管理职责的部门按照各自的职责负责有关行业、领域应急预案的管理工作。"

### （一）生产安全事故灾难应急组织体系

全国安全生产事故灾难应急救援组织体系由国务院安全生产委员会（以下简称国务院安委会）、国务院有关部门、地方各级政府安全生产事故灾难应急领导机构综合协调指挥机构、专业协调指挥机构、应急支持保障部门、应急救援队伍和生产经营单位组成。国家安全生产事故灾难应急领导机构为国务院安委会，综合协调指挥机构为国务院安委会办公室，国家安全生产应急救援指挥中心具体承担安全生产事故灾难应急管理工作，专业协调指挥机构为国务院有关部门管理的专业领域应急救援指挥机构。

地方各级政府的安全生产事故灾难应急机构由地方政府确定，应急救援队伍主要包括消防部队、专业应急救援队伍、生产经营单位的应急救援队伍社会力量、志愿者队伍及有关国际救援力量等。国务院安委会各成员单位按照职责履行本部门的安全生产事故灾难应急救援和保障方面的职责，负责制定、管理并实施有关应急预案。

### （二）现场应急救援指挥部及职责

现场应急救援指挥以属地为主，事发地省（区、市）人民政府成立现场应急救援指挥部。现场应急救援指挥部负责指挥所有参与应急救援的队伍和人员，及时向国务院报告

事故灾难事态发展及救援情况，同时抄送国务院安委会办公室。涉及多个领域、跨省级行政区或影响特别重大的事故灾难，根据需要由国务院安委会或者国务院有关部门组织成立现场应急救援指挥部负责应急救援协调指挥工作。

## （三）预警预防机制

### 1. 事故灾难监控与信息报告

国务院有关部门和省（区、市）人民政府加强对重大危险源的监控，对可能引发特别重大事故的险情，或者其他灾害、灾难可能引发安全生产事故灾难的重要信息及时上报。特别重大安全生产事故灾难发生后，事故现场有关人员应当立即报告单位负责人，单位负责人接到报告后，立即报告当地人民政府和上级主管部门。

### 2. 预警行动

各级、各部门安全生产事故灾难应急机构接到可能导致安全生产事故灾难的信息后，按照应急预案及时研究确定应对方案，并通知有关部门、单位采取相应行动预防事故发生。

## （四）应急响应

### 1. 分级响应

发生特别重大安全生产事故时，国务院安委会办公室或国务院有关部门组织实施Ⅰ级应急响应行动。事发地各级人民政府应当按照相应的预案全力以赴组织救援，并及时向国务院及国务院安委会办公室、国务院有关部门报告救援工作进展情况。Ⅰ级响应时，国务院有关部门启动并实施本部门相关的应急预案组织应急救援，并及时向国务院及国务院安委会办公室报告救援工作进展情况，需要其他部门应急力量支援时，及时提出请求。

国务院安委会办公室响应包括：及时向国务院报告安全生产事故灾难基本情况、事态发展和救援进展情况；开通与事故灾难发生地的省级应急救援指挥机构、现场应急救援指挥部、相关专业应急救援指挥机构的通信联系，随时掌握事态发展情况；根据有关部门和专家的建议通知相关应急救援指挥机构随时待命，为地方或专业应急救援指挥机构提供技术支持；派出有关人员和专家赶赴现场参加、指导现场应急救援，必要时协调专业应急力量增援；对可能或者已经引发自然灾害、公共卫生和社会安全突发事件的，及时上报国务院，同时负责通报相关领域的应急救援指挥机构；协调落实其他有关事项。

**小贴士**

《生产安全事故应急预案管理办法》第 39 条：“生产经营单位发生事故时，应当第一时间启动应急响应，组织有关力量进行救援，并按照规定将事故信息及应急响应启动情况报告安全生产监督管理部门和其他负有安全生产监督管理职责的部门。”

END

**2. 指挥和协调**

进入Ⅰ级响应后，国务院有关部门及其专业应急救援指挥机构立即按照预案组织相关应急救援力量，配合地方政府组织实施应急救援。国务院安委会办公室根据事故灾难的情况开展应急救援协调工作，通知有关部门及其应急机构、救援队伍和事发地毗邻省（区、市）人民政府应急救援指挥机构，相关机构按照各自应急预案提供增援或保障，有关应急队伍在现场应急救援指挥部统一指挥下，密切配合，共同实施抢险救援和紧急处置行动，现场应急救援指挥部负责现场应急救援的指挥，现场应急救援指挥部成立前，事发单位和先期到达的应急救援队伍必须迅速、有效地实施先期处置，事故灾难发生地人民政府负责协调，全力控制事故灾难发展态势，防止次生、衍生和耦合事故（事件）发生，果断控制或切断事故灾害链。

**3. 紧急处置**

紧急处置事故灾难发生后，发生事故的单位和当地人民政府按照应急预案迅速采取措施。根据事态发展变化情况，出现急剧恶化的特殊险情时，现场应急救援指挥部在充分考虑专家和有关方面意见的基础上，依法及时采取紧急处置措施。

**4. 医疗卫生救助**

事发地卫生行政主管部门负责组织开展紧急医疗救护和现场卫生处置工作，国务院卫计委或国务院安委会办公室根据地方人民政府的请求，及时协调有关专业医疗救护机构和专科医院派出有关专家、提供特种药品和特种救治装备进行支援，事故灾难发生地疾病控制中心根据事故类型，按照专业规程进行现场防疫工作。

**5. 应急人员安全防护**

现场应急救援人员根据需要携带相应的专业防护装备，采取安全防护措施，严格执行应急救援人员进入和离开事故现场的相关规定，现场应急救援指挥部根据需要具体协调、调集相应的安全防护装备。

**6. 群众安全防护**

企业与当地政府社区建立应急互动机制，确定保护群众安全需要采取的防护措施，现场应急救援指挥部负责组织群众的安全防护工作，决定应急状态下群众疏散、转移和安置的方式、范围、路线，程序；指定有关部门负责实施疏散、转移；启用应急避难场所；开展医疗防疫和疾病控制工作；负责治安管理。

**7. 社会力量动员与参与**

现场应急救援指挥部组织调动本行政区域社会力量参与应急救援工作，超出事发地省级人民政府处置能力时，省级人民政府向国务院申请本行政区域外的社会力量支援，国务院办公厅协调有关省级人民政府、国务院相关部门组织社会力量进行支援。

**8. 现场检测与评估**

根据需要，现场应急救援指挥部成立事故现场检测、鉴定与评估小组，综合分析和评

价检测数据，查找事故原因，评估事故发展趋势，预测事故后果，为制订现场抢救方案和事故调查提供参考。检测与评估报告要及时上报。

**9. 信息发布**

国务院安委会办公室会同有关部门负责特别重大安全生产事故灾难信息的发布工作。

**10. 应急结束**

当遇险人员全部得救，事故现场得以控制，环境符合有关标准，导致次生、衍生事故隐患消除后，经现场应急救援指挥部确认和批准，现场应急处置工作结束，应急救援队伍撤离现场。事故发生地省级人民政府宣布应急结束。

### （五）后期处置

（1）善后处置，省级人民政府会同相关部门（单位）负责组织特别重大安全生产事故灾难的善后处置工作，包括人员安置、补偿，征用物资补偿，灾后重建，污染物收集、清理与处理等事项，尽快消除事故影响，妥善安置和慰问受害及受影响人员，保证社会稳定，尽快恢复正常秩序。



**小贴士**

《生产安全事故应急预案管理办法》第 40 条："生产安全事故应急处置和应急救援结束后，事故发生单位应当对应急预案实施情况进行总结评估。"

END

（2）保险，安全生产事故灾难发生后，保险机构及时开展应急救援人员保险受理和受灾人员保险理赔工作。

（3）事故灾难调查报告、经验教训总结及改进建议，安全生产事故灾难按照规定组织调查处理，安全生产事故灾难善后处置工作结束后，现场应急救援指挥部分析总结应急救援经验教训，提出改进应急救援工作的建议，完成应急救援总结报告并及时上报。

### （六）保障措施

**1. 通信与信息保障**

建立健全国家安全生产事故灾难应急救援综合信息网络系统和重大安全生产事故灾难信息报告系统，建立完善救援力量和资源信息数据库，规范信息获取、分析、发布、报送格式和程序，保证应急机构之间的信息资源共享，为应急决策提供相关信息支持，有关部门应急救援指挥机构和省级应急救援，指挥机构负责本部门、本地区相关信息收集、分析和处理，定期向国务院安委会办公室报送有关信息，重要信息和变更信息要及时报送，国务院安委会办公室负责收集、分析和处理全国安全生产事故灾难应急救援有关信息。

**2. 应急支援与保障**

各专业应急救援队伍和企业根据实际情况和需要配备必要的应急救援装备。专业应急救援指挥机构掌握本专业的特种救援装备情况。矿山、危险化学品、交通运输等行业或领域的企业依法组建和完善救援队伍。各级各行业安全生产应急救援机构负责检查并掌握相关应急救援力量的建设和准备情况。

发生特别重大安全生产事故灾难后，国务院安委会办公室或有关部门根据救援需要及时协调民航、交通和铁路等行政主管部门提供交通运输保障。地方人民政府有关部门对事故现场进行道路交通管制，根据需要开设应急救援特别通道，道路受损时应迅速组织抢修，确保救灾物资、器材和人员运送及时到位，满足应急处置工作需要。县级以上各级人民政府加强急救医疗服务网络的建设，配备相应的医疗救治药物、技术、设备和人员，提高医疗卫生机构应对安全生产事故灾难的救治能力。直辖市、省会城市和大城市人民政府负责提供特别重大事故灾难发生时人员避难需要的场所。



**小贴士**

《生产安全事故应急预案管理办法》第38条："生产经营单位应当按照应急预案的规定，落实应急指挥体系、应急救援队伍、应急物资及装备，建立应急物资、装备配备及其使用档案，并对应急物资、装备进行定期检测和维护，使其处于适用状态。"

**3. 技术储备与保障**

国务院安委会办公室成立安全生产事故灾难应急救援专家组，为应急救援提供技术支持和保障。充分利用安全生产技术支撑体系的专家和机构，研究安全生产应急救援重大问题，开发应急技术和装备。

**4. 宣传、培训和演习**

国务院安委会办公室和有关部门组织应急法律法规和事故预防、避险、避灾、自救互救常识的宣传工作，各种媒体提供相关支持。地方各级人民政府结合本地实际，负责本地相关宣传、教育工作，提高全民的危机意识，有关部门组织各级应急管理机构以及专业救援队伍的相关人员进行上岗前培训和业务培训。有关部门、单位可根据自身实际情况，做好兼职应急救援队伍的培训，积极组织社会志愿者的培训，提高公众自救、互救能力。开展安全生产事故灾难应急救援演习。

**小贴士**

《生产安全事故应急预案管理办法》第30条："各级安全生产监督管理部门、各类生产经营单位应当采取多种形式开展应急预案的宣传教育，普及生产安全事故避险、自救

和互救知识,提高从业人员和社会公众的安全意识与应急处置技能。”

第31条规定:“各级安全生产监督管理部门应当将本部门应急预案的培训纳入安全生产培训工作计划,并组织实施本行政区域内重点生产经营单位的应急预案培训工作。生产经营单位应当组织开展本单位的应急预案、应急知识、自救互救和避险逃生技能的培训活动,使有关人员了解应急预案内容,熟悉应急职责、应急处置程序和措施。

应急培训的时间、地点、内容、师资、参加人员和考核结果等情况应当如实记入本单位的安全生产教育和培训档案。”

第32条规定:“各级安全生产监督管理部门应当定期组织应急预案演练,提高本部门、本地区生产安全事故应急处置能力。”

END

**5. 监督检查**

国务院安委会办公室对安全生产事故灾难应急预案实施的全过程进行监督检查。

# 第四节　安全生产责任保险

## 一、安全生产责任保险概念

### (一) 责任保险

责任保险是指以被保险人对第三者依法应负的赔偿责任为保险标的的保险,当发生重大意外事故和人员伤亡时,一些企业可能会破产,遇难人员和家庭的合法权益有时无法得到保障,责任保险能够妥善解决侵权方和受害方的经济赔偿问题,转嫁企业的民事侵权风险,最大程度地保护受害人的利益,维护社会经济秩序的稳定,因此责任险通常被认定为是一种准公共产品,是发达国家管理社会的主要倚重力量,责任保险在转嫁行业风险赔偿责任的同时能够通过保险人的防灾防损、风险培训、风险评估、费率调整等风险管理手段,协助企业在事前、事中、事后实施风险管理和控制,有效降低行业的事故率。

### (二) 安全生产领域的责任保险

在我国目前有安全生产责任保险、雇主责任险、人身意外险,职工健康保险等,安全生产责任保险与意外伤害保险、雇主责任保险等其他险种是替代关系。生产经营单位已购买意外伤害保险、雇主责任保险等其他险种的,可以通过与保险公司协商,适时调整为安全生产责任保险,或到期自动终止,转投安全生产责任保险。

**延伸阅读**

我国的雇主责任险指被保险人所雇用的员工在受雇过程中从事与被保险人经营业

务有关的工作而遭受意外或罹患与业务有关的国家规定的职业性疾病，所致伤、残或死亡，被保险人根据《中华人民共和国劳动法》及劳动合同应承担的医药费用及经济赔偿责任，由保险公司在现定的赔偿限额内负责赔偿的一种保险，雇主责任险属于责任保险。责任保险一般可分为强制责任保险与自愿责任保险。在我国，雇主责任保险属自愿责任保险范畴。

现实中雇主责任保险与安全生产责任保险在许多方面都具有相似之处，在煤矿开采等特殊的高风险行业，雇主责任保险又被称为高危行业雇主责任保险或煤矿雇主责任保险。但是安全生产责任保险较之于煤矿雇主责任保险又具有自己的特色，例如在承保内容上增加了人员搜寻的费用。

在承保方式上，针对煤矿雇主责任保险下按照人员名单承保而使保障的覆盖面不足，以致矿难发生时有很多遇难者并不在参保人员名单内的情况，采取按照安全生产许可证载明生产能力规定的每班最多入井人数承保；在理赔方式上用第一损失赔偿方式代替了比例计算赔偿方式；在费率的拟定上，不是以员工工资为计算保费的依据，而是以每吨煤来收取保费；在产品名称上，考虑到煤矿企业对“雇主责任”这个名字不熟悉甚至有抵触情绪的实际情况，以及所有矿山都存在不同程度的安全责任，在险种名称上使用了“安全生产责任保险”。

END

安全生产风险抵押金是安全生产责任保险的一种初级形式，企业可以在购买安全生产责任保险与缴纳风险抵押金中任选其一。已缴纳风险抵押金的企业可以在企业自愿的情况下，将风险抵押金转换成安全生产责任保险，未缴纳安全生产风险抵押金的企业，如果购买了安全生产责任保险，可不再缴纳安全生产风险抵押金。



### 延伸阅读

企业安全生产风险抵押金是指煤矿、非煤矿山交通运输、建筑施工危险化学品、烟花爆竹等行业或领域从事生产经营活动的企业以其法人或合伙人名义将本企业资金专户存储用于本企业生产安全事故抢险、救灾和善后处理的专项资金。企业安全生产风险抵押金是国家基于经济管理职能，要求特定企业存储一定数额的资金，作为履行安全事故责任的保障金，是行政机关与行政相对人的一种行政管理关系。

END

在安全生产领域安全责任保险制度，就是将保险的风险管理职能纳入安全生产监管体系，有效分散企业事故风险，减少企业负担，减轻政府财政压力，维护业主、从业人员权益，实现风险专业化管理与安全监管监察工作的有机结合，实现政府、企业、保险、从业人员多方共赢。

安全生产责任保险是由雇主（各类企事业单位、社会团体等）为其所聘用的员工向保

险公司投保，在按照一定的费率缴纳保险费后，员工在受雇过程中从事保险单所载明的被保险人（雇主）的业务工作，因遭受意外或罹患与业务有关的职业性疾病而致伤致残或死亡时，雇主（各类企事业单位、社会团体等）根据劳动合同和有关法规须承担的医疗费及经济赔偿责任，由保险公司在保险单约定的赔偿限额内进行赔付的一种保险。

安全生产责任保险是在综合分析研究工伤社会保险、各种商业保险利弊的基础上，借鉴国际上一些国家通行的做法和经验，提出来的一种带有一定公益性质，采取政府推动、立法强制实施、由商业保险机构专业化运营的新的保险险种和制度。它的特点是强调各方主动参与事故预防，积极发挥保险机构的社会责任和社会管理功能，运用行业的差别费率和企业的浮动费率以及预防费用机制，实现安全与保险的良性互动。推进安全生产责任保险的目的是将保险的风险管理职能引入安全生产监管体系，实现风险专业化管理与安全监管监察工作的有机结合，通过强化事前风险防范，最终减少事故发生，促进安全生产，提高安全生产突发事件的应对处置能力。

### （三）安全生产责任保险的适用范围

#### 1. 高危行业

煤矿企业，非煤矿山企业，危险化学品生产、经营、运输、储存企业，民用爆破品生产、储存企业，烟花爆竹生产、经营企业，建筑企业，道路客运企业等。

#### 2. 公众聚集场所

商场、宾馆、饭店、医院、网吧、影剧院、游乐、娱乐和中小学校等。

### （四）安全责任保险与工伤保险的异同和协调发展

安全生产责任保险与工伤社会保险是并行关系，是对工伤社会保险的必要补充。二者各有所长，我国兼而取之，使二者取长补短，更好地服务于安全生产的大局。安全责任保险与工伤保险的主要区别在于以下几个方面。



### 延伸阅读

工伤保险是从业人员的基本社会保障。因此，工伤保险的费率和经济补偿水平比较低。一旦发生事故，如果伤及从业人员，可以由工伤保险予以解决，如果伤及从业人员以外的第三人，工伤保险就无法解决，只有由单位赔偿，如果抢救和应急处理费用巨大，单位也难以承担。另外，随着经济社会的快速发展，人的生命价值赔偿标准越来越高，仅仅依靠工伤补偿难以达到，还应由单位另外予以补偿。因此，针对工伤保险存在的不足，急需商业保险予以补充。

为此《安全生产法》第 48 条规定，国家鼓励生产经营单位投保安全生产责任保险。安全生产责任保险是一种商业保险，是鼓励性质，不是强制保险，其主要作用是解决因事故造成第三人伤亡的补偿、事故应急救援费用、恢复生产经营，活动费用以及工伤保险的

不足，以减少生产经营单位的安全风险。

实践中，有些中小企业安全风险很大，从业人员基本是农民工，季节性强，流动性大，企业难以与从业人员签订劳动合同，一旦发生生产安全事故，往往是厂毁人亡，造成群死群伤(可能造成企业以外人员的伤亡)，政府承担应急救援，伤亡人员难以得到救治和应有补偿，如烟花爆竹企业。

针对这种情况，我国部分地区尝试推进安全生产责任保险。安全生产责任保险是商业保险的一种，主要作用是帮助企业进行事故预防风险控制和辅助管理，一旦发生生产安全事故，第三人赔付应急救援等。

《国务院关于进一步加强企业安全生产工作的通知》《国务院关于坚持科学发展安全发展促进安全生产形势持续稳定好转的意见》和《国务院关于保险业改革发展的意见》都对高危行业企业推进安全生产责任保险作出规定。通过引入保险机制，促进安全生产工作。

END

(1) 安全生产责任保险的经营主体是商业性保险公司，具有工伤保险不可比拟的灵活性，保险公司可以及时地根据地区煤矿的年生产能力、安全级别以及市场情况等因素对费率、责任范围、免赔额等进行有目的的调整。而工伤保险是由国家社保部门作为经营主体的社会保险品种，虽然可以根据不同地区的情况进行调整，但是总的内容和形式不会变化太大，而且具有滞后性。

(2) 工伤保险与其他社会保险一样，实行的是广覆盖、低保障的原则，随着社会生活及消费水平的提高，工伤保险项下支付的金额已经很难满足受难矿工本人及其家属生活的需要，因而矿主可以通过投保安全生产责任保险来弥补工伤保险赔偿不足的问题，例如，在山西省许多地方试行的《煤矿安全生产责任保险》就给予每位投保矿工 20 万元的保险金额。

## 延伸阅读

为了保障从业人员的工伤保险权利，《安全生产法》第 49 条明确规定："生产经营单位与从业人员订立的劳动合同，应当载明有关保障从业人员劳动安全、防止职业危害的事项，以及依法为从业人员办理工伤保险的事项。生产经营单位不得以任何形式与从业人员订立协议，免除或者减轻其对从业人员因生产安全事故伤亡依法应承担的责任。"

根据新修订的《工伤保险条例》的规定，中华人民共和国境内的企业、事业单位、社会团体、民办非企业单位、基金会、律师事务所、会计师事务所等组织和有雇工的个体工商户(以下称用人单位)，应当依照本条例规定参加工伤保险，为本单位全部职工或者雇工(以下称职工)缴纳工伤保险费。中华人民共和国境内的企业、事业单位、社会团体、民办非企业单位、基金会、律师事务所、会计师事务所等组织的职工和个体工商户的雇工，均有依照本条例的规定享受工伤保险待遇的权利。

职工发生事故伤害或者按照《职业病防治法》规定被诊断、鉴定为职业病，所在单位应当自事故伤害发生之日或者被诊断、鉴定为职业病之日起30日内，向统筹地区社会保险行政部门提出工伤认定申请。遇有特殊情况，经报社会保险行政部门同意，申请时限可以适当延长。用人单位未按前款规定提出工伤认定申请的，工伤职工或者其近亲属、工会组织在事故伤害发生之日或者被诊断、鉴定为职业病之日起1年内，可以直接向用人单位所在地统筹地区社会保险行政部门提出工伤认定申请。

依照《工伤保险条例》第10条规定，用人单位应当按时缴纳工伤保险费。职工个人不缴纳工伤保险费。用人单位缴纳工伤保险费的数额为本单位职工工资总额乘以单位缴费费率之积。对难以按照工资总额缴纳工伤保险费的行业，其缴纳工伤保险费的具体方式，由国务院社会保险行政部门规定。

END

（3）这两个险种在保险范围上有不同之处，安全生产责任保险是承担诉讼费用的赔偿，而工伤保险对诉讼费则不予负责，并且安全生产责任保险还可以扩展至由承保矿工造成的对第三者依法应负的经济赔偿责任，而工伤保险也未涉及。

（4）相比较于工伤保险，在安全生产责任保险下保险公司可以通过差别、浮动费率机制、免责条款的设置、明确被保险人的义务、定期对投保煤矿进行安全隐患排查等措施，更充分地发挥保险社会管理的职能，客观上促进投保企业加强平时的安全生产工作。

### （五）《安全生产法》对安全生产责任险的规定

### 小贴士

《安全生产法》第48条规定：“生产经营单位必须依法参加工伤保险、为从业人员缴纳保险费。国家鼓励生产经营单位投保安全生产责任保险。”

2009年，国家安全监管总局《关于在高危行业推进安全生产责任保险的指导意见》指出，在安全生产领域引入保险制度，特别是高危行业推进安全生产责任保险，是安全生产工作综合治理的一项重要措施，在国际上被证明是一种行之有效的做法。原则上要求煤矿、非煤矿山危险化学品、烟花爆竹、公共聚集场所等高危及重点行业推进安全生产责任保险。关于保额的确定与调整，由各省（区、市）根据本地区的经济发展水平和安全生产实际状况分别制定统一的保额标准。

要处理好安全生产责任保险与风险抵押金的关系，原则上企业可以在购买安全生产责任保险与缴纳风险抵押金中任选其一。已缴纳风险抵押金的企业可以在企业自愿的情况下，将风险抵押金转换成安全生产责任保险。未缴纳安全生产风险抵押金的企业，如果购买了安全生产责任保险，可不再缴纳安全生产风险抵押金。

END

## 二、推行安全生产责任保险对安全生产的重要作用

### (一)有效地减轻政府的财政压力,避免"政府买单"现象发生

近年来,一些企业发生安全生产事故后,经常出现企业不愿意赔付或者无力赔付的局面,在这种情况下,政府为了不激化社会矛盾,不影响到社会的安定和谐,最终处理的结果往往是"政府买单",成为事故善后的处理者,为事故发生企业承担巨额的赔付资金和救援资金。而实行安全生产责任保险后,可通过缴纳保费的形式,将各生产经营单位的资金有效地集中起来,一旦企业发生事故后,保险机构在承保范围内进行及时补偿,提供弥补损失的资金来源,从而避免了"政府埋单",将大大减轻各级政府的财政负担,也将有助于促使政府建立事前预防、事中处理、事后补偿的安全生产领域风险管理体系。

### (二)及时化解安全事故

风险企业发生安全生产事故后尤其是重大特大事故后,往往需要为事故救援、伤员、死亡者及其家属提供赔偿,而这种赔偿需要大量的资金,有时企业拿不出这么多资金,而引入保险机制后,就为企业的赔偿提供了一条新的资金渠道,由保险机构根据企业的投保情况及时提供救援、赔偿资金,这样大大化解了企业因事故而承担的压力,转嫁了企业经营风险,减轻企业资金压力和赔付负担,也能使企业经营迅速得到恢复,尽快地正常进行生产。

### (三)及时为从业人员提供保障

推行安全生产责任保险,由保险机构直接参与责任事故的善后处理和事后救助,可以使受害人获得迅速赔偿,特别是发生一些重大的责任事故后,在事故责任人无力赔偿的情况下,通过责任保险可以使赔偿更有保障,使人民群众的生命和财产利益得到有效保护。

### (四)为保险业的发展提供了新的空间

在安全生产领域推行安全生产责任保险是一项崭新的工作,从某种程度上讲也是保险机构的新业务,是在新的领域开辟了新的保险事业,从而为保险事业的新发展拓展了新的空间。

## 三、各国立法例

国际上在安全生产领域通行的责任保险是雇主责任保险,我国目前也有雇主责任险这一险种。而我国的安全生产责任保险是在借鉴国际上一些国家通行的做法和经验,在发展和完善我国雇主责任保险的基础上提出来的。

早在19世纪末期开始,英国、法国、德国等国家便开始认同"职业危险原则",并确立了雇主的"无过失雇主责任"和对工人的"无过失补偿"的法律原则,即为工人提供安全的

生产条件，是雇主的责任；一旦发生事故，即使雇主和企业无过失，但只要对工人确实造成人身伤害，雇主和企业就要承担赔偿责任，于是便出现了职业伤害保险或工伤赔偿制度，这一制度大致可分为两大类型：雇主责任保险制与社会保险制。

雇主责任保险制又有两种情况：一是伤亡者本人及其家属直接向雇主要求索赔，而雇主对职业伤害的赔偿在有些国家是由雇主个人行使的，也有些是由雇主群体（例如雇主协会或雇主联合会等）行使的。二是雇主为雇员的职业伤害风险实行保险。这些雇主只能通过向私人保险公司投保而得到保险，这类保险公司征收伤害保险费，通常是根据各企业或各产业部门的伤亡事故发生的情况或根据工作风险程度而定，保险费可能差别很大，例如：美国在不实行工伤社会保险的州，要求雇主为其雇员的职业（工伤）风险实行保险，按险别不同缴纳保险费。

实行雇主责任保险制度的国家，投保的性质以商业保险为主，又可分为 3 种类型：

（1）没有法律规定要求，雇主自愿参加保险，如阿根廷、印度、巴基斯坦、斯里兰卡和缅甸。

（2）相关法律规定对某些危险性较大的行业，雇主必须向商业保险公司投保的国家，如马来西亚、乌拉圭、萨尔瓦多和哥斯达黎加等。

（3）相关法律规定所有雇主必须缴纳保险费的国家，如意大利、澳大利亚、芬兰及新加坡等，在很多国家，雇主责任保险制度又常常和社会保险制度并存，有的国家还把雇主责任保险、公众责任保险作为开展经营活动的必要条件，如英国《1969 年雇主责任保险》规定，“每个在大不列颠的雇主对其雇员在大不列颠境内因受雇或在受雇期间得病或遭受人身伤害承担责任，并向授权保险人投保该责任险”，这一规定有力地推动了雇主责任保险的发展。在美国，除少数几个州以外，其他州的法律都规定劳工赔偿是强制的。这给雇主带来了责任风险，雇主必须寻找途径转移这种风险。雇主既可以自保，也可以参加州立劳工赔偿基金，而更多的则是向保险公司投保劳工赔偿保险和雇主责任保险。

## 四、我国安全生产责任保险的实践

由于我国的安全生产责任保险正处于试点或推广的初级阶段，目前只在四大高危行业进行推广和试行，目前我国尚无关于安全生产责任保险的专门立法，只有一些如国家安监总局等部门和地方政府的政策性文件，以及人保等保险公司的安全生产责任保险条款来规范和调整。

### （一）安全生产责任保险的发展概况

2006 年 6 月，《国务院关于保险业改革发展的若干意见》提出要“大力发展责任保险，健全安全生产保障和突发事件应急保险机制”，肯定了商业责任保险机制参与社会安全生产管理的重要作用。要求在煤炭开采、非煤矿山等行业推行强制安全生产责任保险试

点,2006 年 9 月,国家安监总局、中国保监会发布《关于大力推进安全生产领域责任保险,健全安全生产保障体系的意见》(安监总政法〔2006〕207 号),提出“要首先在采掘业和建筑业等行业推行强制责任保险试点,取得经验后逐步在其他高危行业、公众场所等领域推广”。

在这一过程中,高危行业责任保险适用的保险产品趋于丰富,除了运用传统的雇主责任保险条款外,中国人民保险公司等还重新测算费率,开发了专门针对煤炭行业的“煤炭行业安全生产责任保险”。

2009 年 7 月,国家安监总局《关于在高危行业推进安全生产责任保险的指导意见》(安监总政法〔2009〕137 号)提出了推进安全生产责任保险工作的指导思想、基本原则、基本要求和重点问题,各地政府纷纷结合本地实际情况制定了相关的规章制度。

### (二) 基金和费率

保险公司根据有关规定,按相当于保费 10%的比例建立防灾防损基金,进行专户管理,统筹用于安全生产预防性投入,纳入推行安保互动范围的高危行业和领域的生产经营单位,必须按照规定参加责任保险,并缴纳相应的责任保险保费,在保险费率上实行保险费率与投保企业安全状况挂钩的激励机制,根据投保企业在保险年度内的赔付额情况,承保公司在次年按照 10%的比例提高或降低保费标准,以后年度依此类推,直至达到 30%的费率浮动率。

### (三) 保险责任

在保险期间内因保险事故而发生的法律费用和搜救费用经保险人事先书面同意,保险人按照本保险合同的约定负责赔偿,被保险人的工作人员在中华人民共和国境内(不包括香港、澳门和台湾地区)因下列情形导致的伤残或死亡,依照中华人民共和国法律应由被保险人承担经济赔偿责任时,保险人应按照保险合同约定负责赔偿:

(1) 在工作时间和工作场所内,因工作原因受到事故伤害。

(2) 工作时间前后在工作场所内,从事与工作有关的预备性或者收尾性工作等受到事故伤害。

(3) 被诊断、鉴定为国家规定的、与业务有关的职业性疾病。

(4) 在工作时间和工作场所内,因履行工作职责而受到暴力等意外伤害。

(5) 因工外出期间,由于工作原因受到伤害或者发生事故下落不明。

(6) 在上下班途中,受到交通及意外事故伤害。

(7) 在工作时间和工作岗位,突发疾病死亡或者在 48 小时之内经抢救无效死亡。

(8) 在抢险救灾等维护国家利益、公共利益的活动中受到伤害。

(9) 原在部队服役,因战、因公负伤致残,已取得革命伤残军人证,到用人单位后旧伤复发。

(10) 法律、行政法规规定应当认定为工伤的其他情形。



延伸阅读

法律费用是指保险事故发生后，被保险人因保险事故而被提起仲裁或者诉讼的，对应由被保险人支付的仲裁或者诉讼费用以及其他必要的、合理的费用。搜救费用是指发生第五条项下的保险事故后，为了减少被保险人的工作人员的伤亡，采取搜救失踪人员、现场紧急救助等合理的必要的措施而发生的直接费用，将被保险雇员运至医疗机构进行治疗而发生的交通费用不属于保险责任。

END

### (四) 责任免除

罚款、罚金及惩罚性赔款；精神损害赔偿；被保险人的间接损失；被保险人的工作人员因保险合同列明情形之外原因发生的医疗费用以及保险合同载明的其他免赔项目额保险公司不负责赔偿。下列原因造成的损失、费用和责任，保险人不负责赔偿：

(1) 投保人、被保险人的故意或重大过失行为。

(2) 战争、敌对行动、军事行为、武装冲突、罢工、暴动、民众骚乱、恐怖活动。

(3) 核辐射、核爆炸、核污染及其他放射性污染。

(4) 行政行为或司法行为。

(5) 被保险人的工作人员之外的人员遭受的伤害。

(6) 被保险人的工作人员犯罪或者违反法律法规导致自身伤亡的。

(7) 被保险人的工作人员醉酒导致伤亡的。

(8) 被保险人的工作人员自残或者自杀的。

(9) 在工作期间和工作岗位，被保险人的工作人员因投保时已患有的疾病发作或分娩、流产导致死亡或者在 48 小时之内经抢救无效死亡。



## 实训练习

### 一、单选题

1. (　　)应当建立健全重大隐患治理督办制度，督促生产经营单位消除重大事故隐患。

A. 乡(镇)级以上地方各级政府负有安全生产监督管理职责的部门

B. 县级以上地方各级政府负有安全生产监督管理职责的部门

C. 市(地)级以上地方各级政府负有安全生产监督管理职责的部门

D. 国务院负有安全生产监督管理职责的部门

2. 生产经营单位的安全生产管理人员在检查中发现重大事故隐患，依规定向本单位有关负责人报告，有关负责人不及时处理的，可（　　）。

A. 不予处理

C. 向负有安全生产监督管理职责的部门报告

B. 自行处理

D. 向纪律监察部门报告

3. 国家鼓励生产经营单位投保（　　）。

A. 失业保险　　B. 意外保险

C. 工伤保险　　D. 安全生产责任险

4. 生产经营单位事故隐患排查治理情况应当如实记录，并向（　　）通报。

A. 当地安全生产监督管理部门　　B. 企业负责人

C. 从业人员　　D. 行业管理部门

5. 企业生产经营规模较小的，可以不建立应急救援组织，但应当指定（　　）。

A. 专职的应急救援人员　　B. 兼职的应急救援人员

C. 专门的应急救援机构　　D. 专门的应急救援程序

## 二、简答题

1. 生产经营单位有什么隐患排查治理职责？

2. 政府对事故隐患排查治理有什么监管职责？

3. 安全生产应急救援的基本任务和特点是什么？如何完善我国安全生产应急救援规则？

4. 为加强安全生产应急救援体系、队伍、学科建设，应采取哪些具体措施？




# 第十二章
# 生产安全事故报告和调查处理



## 学习目的

1. 理解生产安全事故的概念、等级、分类；
2. 了解政府对生产安全事故的调查处理职责；
3. 掌握生产安全事故报告、调查、处理程序；
4. 了解煤矿安全事故、电力安全事故、特种设备安全事故调查处理的特殊性规定。

## 引导案例

2014年7月19日2时57分，湖南省邵阳市境内沪昆高速公路1309公里33米处，一辆自东向西行驶运载乙醇的车牌号为湘A3ZT46轻型货车，与前方停车排队等候的车牌号为闽BY2508大型普通客车（以下简称大客车）发生追尾碰撞，轻型货车运载的乙醇瞬间大量泄漏起火燃烧，致使大客车、轻型货车等5辆车被烧毁，造成54人死亡、6人受伤（其中4人因伤势过重医治无效死亡），直接经济损失5300余万元。

遵照党中央、国务院领导同志的重要批示要求，依据《安全生产法》和《生产安全事故报告和调查处理条例》（国务院令第493号）等有关法律法规规定，2014年7月21日，国务院批准成立了由国家安全监管总局、公安部、监察部、交通运输部、全国总工会、湖南省人民政府有关负责同志等参加的国务院沪昆高速湖南邵阳段"7·19"特别重大道路交通危化品爆燃事故调查组（以下简称事故调查组），开展事故调查工作。事故调查组邀请最高人民检察院派员参加，并聘请了公安、交通、消防、车辆、质检、化工、塑料加工等方面的专家参加事故调查工作。[①]

END

① 国家安全生产监督管理总局网站。

# 第一节 概 述

## 一、生产安全事故概念

生产安全事故是指生产经营单位在生产经营活动以及与生产经营活动直接相关的活动中突然发生的，伤害人身安全和健康，或者损坏设备设施，或者造成经济损失的事件。可分为伤亡事故、非伤亡事故和未遂事故。事故可能导致生产经营活动中止或终止。

### （一）生产安全事故形成的要素

环境不安全条件、管理上的缺陷、物的不安全状态、人的不安全行为构成事故形成的要素。在一定环境条件下的生产过程中，管理上的缺陷加上物的不安全状态即形成事故隐患，若人的不安全行为触及事故隐患，则会发生伤害事故。

### （二）生产安全事故特征

（1）事故具有因果性、条件性和规律性。某一现象可成为另一现象的发生根据，互相之间存在关联性，如教育不充分、存在管理缺陷和物质环境不安全因素，则其综合的结果将导致事故发生。

（2）事故具有偶然性、必然性和可防性。事故是属于在一定条件下可能发生，也可能不发生，随时间延长而显现的随机事件。当不安全因素充分集合时，事故必然发生；若能做到防患于未然，则可防止事故发生。

（3）事故具有潜在性、再现性和预测性。事故潜在安全隐患之中，安全工作就是发现事故的潜在性，消除其潜在性，使之不会再现。人作为主体可以在事故预测中不断提高预测的可靠性。

（4）事故具有前瞻性、爆发性和扑灭性。快速抢救、及时扑灭、积极防止事故是安全工作的重要任务。

在生产安全事故以外还有非生产安全事故，或公众安全事故、公共安全事故等分类。

## 二、生产安全事故等级

### （一）界定生产安全事故等级的要素

环境不安全条件、管理上的缺陷、物的不安全状态、人的不安全行为构成事故形成的要素。在一定环境条件下的生产过程中，管理上的缺陷加上物的不安全状态即形成事故隐患，若人的不安全行为触及事故隐患，则会发生伤害事故。只有首先确定事故等级，才能依法报告和调查处理。事故等级划分涉及事故性质、危害程度以及事故责任的法律界

定，需要科学地确定事故分级的要素（标准）。

事故分级要素的界定必须从各类事故侵犯的主体、社会关系和危害后果等方面来考虑。《生产安全事故报告和调查处理条例》确定了人员伤亡（中毒）直接经济损失和社会影响等 3 个事故分级要素。

**1. 人员伤亡的数量**

安全生产和事故调查处理都要以人为本，最大限度地保护从业人员的生命安全。事故危害的最严重后果就是造成人员死亡、重伤（或中毒），因此《生产安全事故报告和调查处理条例》将人员伤亡的数量列为事故分级的第一要素。

**2. 直接经济损失的数额**

事故不仅造成人员伤亡，而且经常造成直接经济损失。要保护国家、企业和人民群众的财产，就必须根据造成直接经济损失的多少来区分事故等级。

**3. 社会影响的大小**

有些事故的伤亡人数、直接经济损失数额虽达不到法定标准，但是造成了恶劣的社会影响、政治影响和国际影响，也必须列为特殊的事故进行调查处理，这是维护社会稳定的需要。

### （二）生产安全事故的分级

**1. 事故分级的一般规定**

生产安全事故一般分为四级：

（1）特别重大事故，是指一次造成 30 人以上死亡，或者 100 人以上重伤（包括急性工业中毒）或者 1 亿元以上直接经济损失的事故。

（2）重大事故，是指一次造成 10 人以上 30 人以下死亡，或者 50 人以上 100 人以下重伤，或者 5000 万元以上 1 亿元以下直接经济损失的事故。

（3）较大事故，是指一次造成 3 人以上 10 人以下死亡，或者 10 人以上 50 人以下重伤，或者 1000 万元以上 5000 万元以下直接经济损失的事故。

（4）一般事故，是指一次造成 3 人以下死亡，或者 3 人以上 10 人以下重伤，或者 300 万元以上 1000 万元以下直接经济损失的事故。

以上规定中的“以上”含本数，“以下”不含本数。

**2. 事故分级的特殊规定**

除了一般规定之外，《生产安全事故报告和调查处理条例》还对下列特殊情况作出了规定：

（1）补充分级。除了对各行各业事故分级的一般性规定之外，考虑到某些行业事故分级的特点，《生产安全事故报告和调查处理条例》第 3 条第 2 款规定：“国务院安全生产监督管理部门可以会同国务院有关部门，制定事故等级划分的补充性规定。”

（2）社会影响恶劣事故。《生产安全事故报告和调查处理条例》第 44 条关于社会影响恶劣事故的报告和调查处理的规定没有明确其事故等级，这在实践中可以根据影响大小和危害程度明确其事故等级。

## 三、生产安全事故分类

### （一）现行法律分类

2001 年 4 月 21 日公布的《国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定》中，按行业专业标准把安全事故划分为不同的行业专业安全事故。常见的生产安全事故主要有：

（1）火灾事故。以发生火灾的生产性质划分，火灾事故具体分为两种：一种是发生在机关、团体、事业单位和居民住宅的火灾，这是社会火灾；另一种是发生在生产经营单位的设施场所和生产经营作业过程中的火灾，属于生产安全事故。

（2）交通事故。以交通的生产性质划分，交通事故具体分为两种：一种是非生产经营单位和居民所有的车辆发生的交通事故，属于社会交通事故；另一种是生产经营单位的生产运输车辆和交通运输企业的客运、货运车辆发生的交通事故，属于生产安全事故。

以交通道路划分，交通事故可以分为道路交通事故、水上交通事故故、铁路运输事故和民用航空事故。交通事故的主要形式有碰撞、坠落、沉没、脱轨、碾轧、爆炸燃烧等。

（3）矿山事故按照矿种划分，矿山事故可以分为煤矿事故和非煤矿山事故。矿山事故既有露天矿山事故，又有井工开采矿山事故。矿山事故的主要形式有透水、火灾、爆炸有害气体和矿体突出、冒顶、片邦、滑坡、溃坝等。

（4）化学危险品事故危险化学品事故发生在生产、储存、运输、经营、使用和处置活动中，危险化学品事故的主要形式有泄漏、爆炸、燃烧、腐蚀和污染等。

（5）烟花爆竹事故。烟花爆炸事故发生在生产、储存、运输经营、燃放和处置活动中，烟花爆炸事故的主要形式有爆炸、燃烧等。

（6）民用爆炸物品事故。民用爆炸物品事故发生在炸药、雷管、导爆索、导火索等产品的生产、储存运输、使用和处置活动中，民用爆炸物品事故的主要形式有爆炸、燃烧等。

（7）建筑施工事故。发生在建筑工程的施工、机械设备使用活动中，建筑施工事故的主要形式有起重机和其他建筑机械倒塌、混凝土模板倒塌、建筑物坍塌、场内机动车伤害、物体打击、高空坠落、火灾等。

（8）特种设备事故依照《特种设备安全监察条例》规定，我国纳入安全监管的特种设备包括涉及生命安全、危险性较大的锅炉、压力容器（含气瓶）、压力管道、电梯、起重机械客运索道、大型游乐设施八种。特种设备事故的主要形式有泄漏、爆炸、燃烧、腐蚀、污染和高空坠落等。

（9）其他事故。常见的其他事故包括由公众安全事故以及生产安全事故引发的次生、衍生事故（环境污染事故）。

应指出：道路交通事故、火灾事故、电力安全事故被现行法律、政策列入生产安全事故，但又不能完全按照《生产安全法》及《事故调查处理条例》的规定进行处理。

### （二）学术分类

（1）按生产、非生产标准划分为生产安全事故、非生产安全事故。

（2）按发生在单位内部、单位外部划分为单位安全事故、单位外安全事故。

（3）按发生在公共领域、非公共领域划分为公共安全事故、非公共安全事故。

（4）按职业、非职业标准划分为职业安全事故、非职业安全事故。

（5）按伤亡、生病标准划分为伤亡事故、疾病事故。

（6）其他本章以生产安全事故为主线进行论述，兼论非生产安全事故。

这里以《生产安全事故报告和调查处理条例》为主要蓝本进行阐释，该条例适用于生产经营活动中发生的造成人身伤亡或者直接经济损失的生产安全事故的报告和调查处理。但环境污染事故、核设施事故、国防科研生产事故的调查处理由其他法律、行政法规另行规定。

## 四、政府的调查处理职责

按照安全事故等级划分政府的级别管辖，县级以上政府应当及时、正确地完成事故调查处理工作，事故发生地有关地方政府应当支持、配合上级政府或者有关部门的事故调查处理工作，并提供必要的便利条件，参加事故调查处理的部门和单位应当互相配合，提高事故调查处理工作的效率。工会依法参加事故调查处理，并有权向有关部门提出处理意见。

# 第二节　生产安全事故的界定

2007 年 6 月 1 日起施行的《生产安全事故报告和调查处理条例》（以下简称《条例》）全面明确了生产经营活动中发生的生产安全事故报告和调查处理的程序、内容、要求和责任，为进一步规范事故报告和调查处理工作，落实事故责任追究制度，维护事故受害人的合法权益和社会稳定，预防和减少生产安全事故的发生，提供了有力的法律保障。但对生产安全事故的表述没有作出明确的法律界定，这给实际安全生产监管工作，特别是对生产安全事故的认定、统计上报和事故责任追究带来难度。为此，本文就生产安全事故的界定及其特征进行了探讨。

## 一、“生产安全事故”的不同表述

由于在安全生产理论研究中，缺乏对“生产安全事故”的法律概念研究，在我国现行

的安全生产法律法规中均尚未形成较为规范统一的“生产安全事故”表述，以致在有关法律规范和理论书籍中对“生产安全事故”这一概念出现各不相同的表述。



小贴士

《企业职工伤亡事故报告和处理规定》（国务院第75号令）中规定：“伤亡事故是指职工在劳动过程中发生的人身伤害、急性中毒事故。”劳动部在《企业职工伤亡事故报告统计问题解答》中对职工伤亡事故作了进一步阐述：“职工在本岗位劳动，或虽不在本岗位劳动，但由于企业的设备和设施不安全、劳动条件和作业环境不良，管理不善，以及企业领导指派到企业外从事本企业活动，所发生的人身伤害（即轻、重伤、死亡）和急性中毒事故。”

END

全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会编写的《安全生产法释解与实用指南》一书中，对安全生产事故作出这样的表述：“所谓安全生产事故，是指在生产经营活动中发生的意外的突发事件的总称，通常会造成人员伤亡或财产损失，使正常的生产经营活动中断。”全国人大常委会法制工作委员会国务院法制办公室、国家经济贸易委员会、原国家安全生产监督管理局联合组织参与《安全生产法》立法工作的领导、专家及起草人员编著的《中华人民共和国安全生产法读本》中对“安全生产事故”的表述作出了同样的解释。

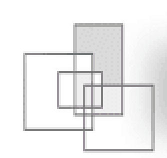
作为我国安全生产法律体系中的根本大法《中华人民共和国安全生产法》在整部法律中虽然出现25次“生产安全事故”这一字眼，但对“生产安全事故”的概念没有作出明确的规范表述和法律界定。

《安全生产监察》一书对“生产安全事故”作出如下表述：“生产安全事故是指生产经营单位在生产经营活动（包括与生产经营有关的活动）中，突然发生的伤害人身安全和健康或者损坏设备设施或者造成经济损失，导致原生产经营活动暂时中止或永远终止的意外事件。”

由此可见，在我国现行的安全生产法律法规中没有对“生产安全事故”作出明确的法律界定，在安全生产有关理论书籍中，对“生产安全事故”的表述各不相同，这不仅是安全生产理论研究上的一个滞后，也是安全生产法律法规研究制定中的一个缺陷。

## 二、界定缺陷给事故认定带来难度

由于在我国现行的有关安全生产法律法规中，没有对“生产安全事故”作出明确的法律界定标准，因此，给实际安全生产监管工作带来难度，特别是在事故认定与统计上报方面造成各地的随意性和不一致性。



**案例 12-1**

现就如下案例进行分析：一家化厂司炉工王某早晨8点上班，工作至9点时，突然晕倒，被同班职工李某发现，并及时送往医院抢救，但抢救无效最终死亡，死亡原因医院诊断为心脏病突发猝死。另据调查，王某家人反映，王某上班前在家没有发现其身体异常情况，上班工作期间，也没有违规操作行为和其他不正常现象，企业安全生产管理规范，没有过错行为。对这起事故是否属于“生产安全事故”，在认定上产生了两种截然不同的观点。

观点一认为该起事故属于“生产安全事故”。理由是根据《条例》规定，该起事故发生在上班时间，也就是在生产经营活动中发生的，理应属“生产安全事故”。

观点二认为该起事故不属于“生产安全事故”。理由是该起事故虽然发生在上班工作期间，但王某本人没有违规操作行为，且企业安全生产管理规范，也没有过错行为，造成此次事故的主要原因是王某本人心脏病突发猝死，理应不属“生产安全事故”。

本书认为，对该起事故是否属于“生产安全事故”，在认定上产生了两种截然不同的观点，主要原因是对《条例》中规定的“生产经营活动中发生的造成人身伤亡或者直接经济损失的生产安全事故”的不同理解而产生了不同的认定标准。因此，在《条例》的实际执行过程中，由于对条款的不同理解而出现不同的“生产安全事故”认定标准。

为此，会给各地对生产安全事故的报告、统计和查处等工作带来难度，也会产生各地对生产安全事故认定的不一致性，以致影响生产安全事故报告和调查处理工作。有的地方由于超过死亡控制指标，对生产安全事故的认定，借法律法规没有明确界定之名，推诿扯皮，将本应统计上报的生产安全事故借故未列入统计上报，也有的地方错误理解生产安全事故，盲目扩大生产安全事故的范围，造成生产安全事故认定的错误。

2007年3月，《中国安全生产报》开展了《安全生产法》是否适用张家界“8·16”事故的研讨，对安监部门的一个行政处罚行为，一审法院判决胜诉，二审法院判决败诉，两种截然不同的判决，其主要原因之一在于对“生产安全事故”认定的不同理解上，以致产生不同的法律后果。因此，对“生产安全事故”作出明确的法律界定，显得非常迫切和必要。

END

## 三、明确“生产安全事故”的界定

在安全生产监督管理工作中“生产安全事故”和“安全生产事故”这两个名词经常被使用，因此要界定“生产安全事故”，首先要区分“生产安全事故”与“安全生产事故”。所谓“安全生产事故”是指我国各类安全生产事故的总称，涵括各个领域发生的事故。例如我国每年安全生产事故情况通报中，包括了道路交通事故、工矿商贸企业事故、消防火灾事故、水上交通事故等，而“生产安全事故”是指发生在生产经营活动中的安全事故。《生

产安全事故报告和调查处理条例》第 2 条规定："生产经营活动中发生的造成人身伤亡或者直接经济损失的生产安全事故的报告和调查处理，适用本条例。""生产安全事故"是"安全生产事故"大范围中的一个组成部分。

《安全生产法》第 2 条规定："在中华人民共和国领域内从事生产经营活动的单位(以下统称生产经营单位)的安全生产，适用本法；有关法律、行政法规对消防安全和道路交通安全、铁路交通安全、水上交通安全、民用航空安全另有规定的，适用其规定。"由此可见，《安全生产法》适用的主体范围是一切从事生产经营活动的企业事业单位和个体经济组织。

《生产安全事故报告和调查处理条例》第 2 条规定："生产经营活动中发生的造成人身伤亡或者直接经济损失的生产安全事故的报告和调查处理，适用本条例。"其适用的范围只限定在生产经营活动领域。

依据《安全生产法》和《条例》的规定，对"生产安全事故"的界定范围有了两个基本的关键因素"生产经营单位"和"生产经营活动中"。结合我国近几年来生产安全事故频发的两个主要因素"人的不安全行为"和"物(设备设施)的不安全状态"，对生产安全事故应当做出如下的界定：生产安全事故是指生产经营单位在生产经营活动中由于人的不安全行为或物(设备设施)的不安全状态导致发生人身伤亡或者直接经济损失，使正常的生产经营活动中断的突发意外事件。

## 四、生产安全事故的基本特征

### (一) 事故是"意外"，而不是"故意"

从生产安全事故发生的特性上分析，生产安全事故是生产经营单位在生产经营活动中不以人们的意志为转移而意外发生的，是不以人们主观愿望而发生的一种不可预见和不可预测的突发意外事件。不同于人们有意识有目的而故意制造的破坏性生产安全事件，"意外"是生产安全事故最显著的特征，生产安全事故的"意外"特征表明生产安全事故具有不可预测性。

### (二) 事故是"人祸"，而不是"天灾"

从生产安全事故发生的原因上分析，生产安全事故都是由人的不安全行为或物(设备设施)的不安全状态引起的，而不是不可抗力的自然灾害引起。从我国工矿商贸领域里在生产经营活动中发生的大量生产安全事故进行分析，绝大多数生产安全事故是由于从业人员的"三违"(违章指挥、违章作业、违反劳动纪律)引起的。从业人员往往既是生产安全事故的直接责任者，又是事故的直接受害者。从我国企业伤亡事故有关统计资料中显示事故的直接原因 90%以上是由于人的失误(三违)造成的。英国安全卫生执行局事故预防组等机构也认为 90%的事故是人为错误造成的。

中国职业安全健康协会“安全小康社会发展战略目标研究”课题组调查显示，影响我国煤矿安全生产和道路交通安全的诸多因素中，人为错误是导致事故发生的首要因素。造成“三违”的主要原因是从业人员安全意识淡薄、安全操作技能低下、安全行为不规范和自我保护能力不强。因此，生产安全事故的“人祸”特征表明生产安全事故具有可预防性。

### （三）事故是“已然”，而不是“未然”

从生产安全事故造成的后果上分析，生产安全事故是指已经发生并直接造成人员伤亡、设备设施损坏、导致正常的生产经营中断等直接经济损失的事件，不同于可能引发的事故隐患。后者是一种危险状态。虽然在生产经营活动中出现的设备设施故障，也会影响正常的生产经营，但未造成人员伤亡或财产损害的，就不是生产安全事故。《生产安全事故报告和调查处理条例》根据生产安全事故所造成的人员伤亡、直接经济损失的不同程度，将生产安全事故划分为不同等级。生产安全事故的“已然”特征表明生产安全事故具有损害性。

### （四）事故是“违法”，而不是“合法”

从生产安全事故责任的认定上分析，每起生产安全事故的造成都有其过错责任和违法违规行为。根据我国《安全生产法》和《生产安全事故报告和调查处理条例》规定，生产安全事故发生后应当组成事故调查组，按照“实事求是、尊重科学”的原则，及时、准确地开展事故调查，其中一项重要任务就是查清事故原因，准确认定事故责任。

不论是事故发生单位还是有关人民政府、安全生产监督管理部门、负有安全生产监督职责的有关部门及其有关人员，凡对事故的发生负有责任和实施违法行为的，都要对其实施责任追究。主要包括刑事责任、行政责任追究和行政处罚，生产安全事故的“违法”特征表明生产安全事故具有责任追究性。

### （五）事故是“特指”而不是“泛指”

从生产安全事故发生的领域和范围上分析，生产安全事故是“特指”生产经营单位在生产经营活动中发生的安全事故，而不是“泛指”人们一切社会活动中发生的安全事故。在认定生产安全事故时应当准确区分和把握生产安全事故发生单位的划定和发生范围的界定，不要盲目扩大生产安全事故的范围。如自然灾害事故、医疗事故等社会事件，不属于生产安全事故。生产安全事故的“特指”特征表明生产安全事故具有一定的范围局限性。

总之，当前随着安全生产新情况、新问题和新矛盾的不断出现，充分显现出安全生产法律法规在某些方面的滞后和缺陷。胡锦涛总书记在中央政治局第三十次集体学习会上的讲话中指出：“加强安全生产工作，关键是要全面落实安全第一、预防为主、综合治理的方针，做到思想认识上警钟长鸣，制度上严密有效，技术支持上坚强有力，监督检查上

严格细致，事故处理上严肃认真。”

要做到“事故处理上严肃认真”，首先应当准确认定生产安全事故。因此，对“生产安全事故”作出明确的法律界定，不仅在法制建设中显得非常迫切和必要，而且在实践中更加有利于准确认定生产安全事故、规范事故统计上报和强化事故责任追究工作，推进依法治安。

## 第三节　生产安全事故瞒报

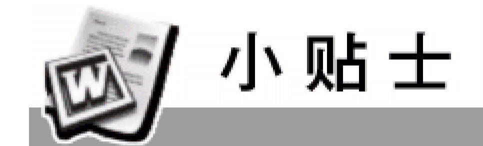
2007 年以来，山西河南、辽宁等省份连续发生多起恶意隐瞒生产安全事故的案件，一些不法企业主无视国家法律，无视政府部门监管，无视人民群众生命，胆大妄为，铤而走险，隐瞒生产安全事故真相，逃避责任；个别公务人员不能履行职责，失职失察，甚至丧失立场，与不法企业主同流合污，参与瞒报。据悉，这些瞒报行为已经引起国务院高度重视。温家宝总理指出，最近接连发生恶意瞒报重大矿山事故的事件，必须引起高度重视并依法严惩，要重申有关制度，再次强调执法必严，违法必究。国务委员华建敏也要求迅速查明事故真相，依法严惩瞒报者。

根据国家安全生产监督管理总局网站曝光台栏目的通报，2007 年元月至 3 月全国共发生 12 起重特大生产安全瞒报事故，平均每星期就有一起瞒报事故。商洛市 2005 年、2006 年就分别发生过生产安全事故瞒报行为，在全省，甚至全国造成十分恶劣的社会负面影响，针对生产安全事故瞒报时有发生这一现象，现作出如下探析。

### 一、事故瞒报的社会负面影响

瞒报生产安全事故，不仅违法，而且损害了国家、企业、个人利益并造成了十分恶劣的社会负面影响。

(1) 瞒报生产安全事故是一种违法行为，公然挑战法律尊严和政府权威。《安全生产法》第 80 条、第 81 条规定，生产经营单位负责人和负有安全生产监督管理职责的部门和有关地方人民政府对事故不得隐瞒不报、谎报或拖延不报，不得故意破坏事故现场、毁灭有关证据。显然，事故瞒报行为违反了上述法律的规定，使得法制形同虚设，严重地削弱了安全生产相关法律的严肃性和权威性，而有关部门或公职人员参与事故瞒报，更是对法律的挑衅和践踏。



小贴士

《安全生产法》第 80 条规定：“生产经营单位发生生产安全事故后，事故现场有关人

员应当立即报告本单位负责人。单位负责人接到事故报告后，应当迅速采取有效措施，组织抢救，防止事故扩大，减少人员伤亡和财产损失，并按照国家有关规定立即如实报告当地负有安全生产监督管理职责的部门，不得隐瞒不报、谎报或者迟报，不得故意破坏事故现场、毁灭有关证据。”

第 81 条规定：“负有安全生产监督管理职责的部门接到事故报告后，应当立即按照国家有关规定上报事故情况。负有安全生产监督管理职责的部门和有关地方人民政府对事故情况不得隐瞒不报、谎报或者迟报。”

END

(2) 延误了应急救援的进度。发生生产安全事故，企业为一己之私采取瞒报措施，就必须缩小事故的知情范围，与知情人员订立攻守同盟，对营救工作无法作出正确的形势判断，无法采取及时有效的营救措施，更谈不上有效调集社会资源，聘请专业机构，依靠社会力量实施救援，直接贻误救人的时机，扩大了事故灾害的后果，其危害性不言自明，有的企业甚至放弃应急救援，这实际上是对生命的漠视，是对受害员工的变相谋杀，更是对人权的践踏。以 2014 年左云县“5・18”煤矿透水事故为例，由于矿主不但不组织抢救，反而切断井下电源，并向上瞒说仅有 5 人被困，贻误了抢救时机，最终造成 56 名矿工兄弟全部遇难。同样是发生透水事故的河南陕县支建煤矿东风井，由于及时上报事故情况，得到了社会各界的支援，69 名被困矿工全部顺利获救。

(3) 事故瞒报误导着政府决策，影响政府形象。一是安全生产监督管理部门得不到准确的伤亡统计数据，直接影响中央和地方各级党委、政府对安全生产形势的认识以及有关决策的制定。二是生产安全事故瞒报是无视政府部门的监管的行为，挑战着政府部门管理权威，破坏了政府管理秩序。三是事故瞒报的发生影响政府部门监管的行为，挑战着政府部门管理权威，瞒报过程中扮演了一个极其尴尬的角色，影响政府在人们心中的形象。个别地方政府在地方利益乃至个人私利的驱使下，一些地方政府从监管督察的角色蜕变成了生产安全事故发生企业的帮凶，来应对上级和安全监管部门的督察。当事件被披露，地方政府的做法会引起社会舆论、人民群众的强烈批评，其曾经取得的成绩会在恶性事件面前变得苍白无力。

(4) 企业难以汲取事故教训。企业为了瞒报事故，很难认真调查事故发生的原因，无法汲取事故的教训。企业一旦瞒报成功，就可以继续维持日进斗金的现状，尽管逃避了法律对其应有的制裁，对自己企业安全没有任何把握的企业主会在一种“末日心态”驱使下，将其对利润的疯狂追逐达到变本加厉、无以复加的状态。其无所顾忌加大生产马力，驱使更多的工人进行生产，甚至延长工人的工作时间，从而留下了更大的安全隐患，为下次生产安全事故的发生埋下伏笔。据调查，早在“5・18”透水事故发生前，左云县就发生了不止一起的瞒报事故，积重难返的结果最终导致 2014 年这起全国最大的煤矿透水事故的发生。

（5）损害了受害者的利益。发生生产安全事故对受害者来讲，失去了整个家庭的顶梁柱和主心骨，对这个家庭是长期的痛苦和负担，而瞒报事故更是一种漠视受害者生命权的表现，难以告慰受害者在天之灵。对受害者家属来讲，私了虽然得到一定财物赔偿，但在责任事故中，责任者没有得到应有的惩罚，难以安抚受害者家属受伤的心灵，一些工伤瞒报事故，私了只能满足受伤职工眼前利益，过后出现职工旧伤复发，或企业经济效益不好，或下岗等情况，职工和企业发生纠纷时，由于没有事故记载，没有伤残鉴定等，利益受到损害的最终是受伤职工本人。

（6）严重地败坏了社会风气。为了达到瞒报目的，一些瞒报企业甚至勾结黑恶势力，威胁遇难者家属和媒体人员；有的挖空心思，将事故遇难者死因改成“因病致死”，勾结医院殡仪馆等单位悄悄火化，妄图瞒天过海，逃避法律制裁，这种恶劣的影响会迅速得到扩散，当其他企业出了生产安全事故时也会纷纷效仿，逃避法律对自己的制裁，这种表面效仿带来的后果就是企业主在加大生产的同时，更加努力建立自己的关系网、保护链，这种利益关系的建立必然伴随着直接或间接的腐败行为，其深层次的社会危害性就是这种做法严重败坏了社会风气，侵蚀了党和政府健康的肌体。

## 二、事故瞒报的原因

为什么在国家三令五申和“重典治乱”的大背景下，瞒报生产安全事故的事情还时有发生，是什么原因让一些人敢于铤而走险以身试法去决定和参与瞒报生产安全事故。总的来说有以下几个方面原因：

（1）认识不到位。相当一部分企业主安全生产意识淡薄，重生产、轻安全，重经济效益、轻劳动保护，甚至认为出现伤亡事故不过是赔几个钱的问题，没有认识到发生伤亡事故对当事的企业、社会、个人造成的严重危害性。有些企业在从业人员上岗前，利用从业人员急于就业心理或明或暗签订“生死合同”，突出和放大了从业人员的安全责任，一旦出现人员伤亡事故，企业会将事故的责任推向从业人员，并对受害人或亲属千方百计地加以笼络给予些钱物私了，表现得自己好像还十分仁慈。有学者指出：矿难的原因分析起来很复杂，但归结到关键一点，是法律法规没有真正落实到位。很多经营者和一些矿工，对安全投入等问题认识不足，甚至有矿主认为“死得起伤不起，预防成本高，死亡成本低”。总的来说：“我们还没有正确认识到人的生命价值。”



### 延伸阅读

根据《安全生产法》规定，发生安全生产事故后，生产经营单位应当采取下列行为：

（1）向本单位负责人报告生产安全事故。生产经营单位发生生产安全事故后，事故现场有关人员，包括有关管理人员以及从业人员等，应当立即向本单位负责人报告，不得

拖延，更不能不报告，以便本单位负责人能及时组织抢救，并向有关部门报告。

（2）单位负责人接到事故报告后，应当迅速采取有效措施，组织抢救，防止事故扩大，减少人员伤亡和财产损失，并按照国家有关规定立即如实报告当地负有安全生产监督管理职责的部门，不得隐瞒不报、谎报或迟报，不得故意破坏事故现场、毁灭有关证据。否则，就要承担相应的行政责任；构成犯罪的，还要追究其刑事责任。

这里讲的规定，主要指国务院及国务院有关部门制定的有关规定，如《生产安全事故报告和调查处理条例》《电力安全事故应急处置和调查处理条例》的规定，单位负责人接到报告后，应当于1小时内向事故发生地县级以上人民政府安全生产监督管理部门和负有安全监督管理职责的有关部门报告。《危险化学品安全管理条例》规定，发生危险化学品事故，单位主要负责人按照本单位危险化学品应急预案组织救援，并向当地安全生产监督管理部门和环境保护、公安、卫生主管部门报告。

END

（2）法制观念不强。一方面，对生产安全事故的调查处理程序，在《生产安全事故告和调查处理条例》未实施之前，一般参照1989年《国务院关于特大安全事故报告和调查程序的规定》和1991年《企业职工伤亡事故报告和处理规定》进行调查处理。由于经济发展的需要以及行政机构改革的不断深化，近年来部门分工有了很大变化，这些规定与实际情况有了较大差距，已无法适应安全监管部门的现实工作，诸多企业发生生产安全事故时，要么没有想到报告安全监管部门，要么不知道需要报告安全监管部门。

一方面，尽管《安全生产法》等安全生产法律法规已经实施多年，但企业负责人和从业人员对安全生产方面的法律法规知之甚少，从业人员安全生产法律意识淡薄，不会运用法律武器保护自己，依法办企业的法制氛围尚未形成。一些事故单位甚至认为依法上报伤亡事故，是自找麻烦，还要受到处罚和追究，划不来。

另一方面，目前现行的有关安全生产法律法规，对瞒报事故的量刑以及行政处罚的额度都有失之过宽的情况，因而达不到应有的惩戒力度，不能充分发挥震慑作用，相关的法律法规缺乏衔接。虽然修改前的《安全生产法》第91条规定："生产经营单位主要负责人对生产安全事故隐瞒不报、谎报或者拖延才报，处15日以下拘留，构成犯罪的，依照《刑法》有关规定追究刑事责任。"但在《刑法修正案（六）》未出台前，《刑法》并未把瞒报、谎报生产安全事故的行为作为犯罪处罚，这使得《安全生产法》中"追究刑事责任"的规定成为一纸空文，不仅造成安全生产法等法律法规的内容和《刑法》不一致，也妨碍《刑法》在最大限度上打击和威慑瞒报、谎报生产安全事故的行为。

（3）受利益的驱动。瞒报事故行为的发生，直接原因就是受利益的驱动。出于利益考虑，有些企业发生事故之后隐瞒不报，是害怕上报有关管理部门之后，被责令停产整顿或者关闭影响其经济效益而隐瞒了事故，花点"小钱"打发了伤亡职工，大事化小，可以继续生产，继续追逐更大的利润。所以有的单位发生事故后，首先想到的是如何规避处罚

和赔偿,使自己的经济损失最小化,经济利益最大化。

以煤矿为例,近年来,有关煤矿的暴利的报道不绝于耳,在巨大利润驱使下,几乎所有瞒报的矿主都有一个目的,就是不让自己的煤矿停产整顿。正可谓,矿上机器一响,就有黄金万两。只要瞒报成功,赔矿工一点钱就不在话下;只要不停产,矿主依然可以把票子数得哗哗响。对金钱趋之若鹜,自然就视死难矿工为草芥了,有的地方为了发展地方经济,只要群众和媒体不揭露,对瞒报事故睁一只眼闭一只眼,以发生“5·18”特大透水事故的左云县为例:左云县地处山西省最北端,是山西省的产煤大县。

近几年随着煤炭价格的一路飙升,县域经济突飞猛进,然而在经济繁荣的背后却潜藏着左云县煤炭开采业的混乱局面,一旦将左云县的煤矿关停或者进行行业性的停产整顿,对于左云县来说,这不但意味着关停了黑心矿主的收入,而且意味着关停了当地农民的大部分收入,意味着关停了外地矿工的全部收入,更致命的是,还意味着关停了当地财政 90%的收入,这是所有人都不愿意看到的,也许正是因为这些情况以至于让一些矿主有恃无恐。

(4) 公务人员的腐败行为和扭曲的政绩观。有人说“矿山企业的巷道有多深,矿山老板的关系就有多深”。某些官员与企业主、矿主之间存在着利益关系或权钱交易,这也是通常说的官商勾结或官煤勾结,一些问题官员使出全身解数去“摆平”矿难,一是怕利益链条受损;二是怕腐败行为败露。因此,狼狈为奸,共同瞒报就是成本最低的一条出路了。此外,由于政府问责制度的施行,部分领导怕受到党纪政纪处分,甚至被追究法律责任,于是也加入了瞒报行列以此逃避责任,骗取政绩,这暴露出一些地方还存在着扭曲的政绩观,事故发生后,一些地方生怕“拔出萝卜带出泥”,影响领导政绩,影响当地声誉,于是在扭曲政绩观的驱动下,达成瞒报生产安全事故共识,漠视或者纵容瞒报行为。

(5) 执法力度不够。由于各级安全监管部门成立时间不长,不仅要做好高危行业安全生产的许可管理,还要做好当地安全生产的综合监管,囿于财力、物力和人力的困扰,监管力量不足,安全监管装备差,安全监管部门的权威还未完全树立起来,安全生产执法力度不够,导致责任追究不到位,在某种程度上让企业主钻了空子,事故得以隐瞒。

(6) 受害人或家属维权意识不强。受伤职工为了企业能解决相应的医疗费用不愿向安全监管部门报案。受害者家属有的来自于边远地区,出于对家乡风俗习惯的考虑,急于与企业主作了结,将受害者遗体拉回家乡下葬;有的文化素质不高,法律意识淡薄,不知道向何处举报;有的家庭贫困,易受到企业主的金钱诱惑,不愿举报;有的遭到企业主雇用的社会闲散人员甚至黑恶势力的胁迫,不敢举报。由于种种原因,部分受害人或家属自觉不自觉地成为瞒报事故的帮凶。

## 三、解决事故瞒报的对策

针对生产安全事故瞒报时有发生、瞒报的原因和手段多样复杂这一现状,提出以下

对策：

（1）加大法律法规宣传力度。为了打击生产安全事故瞒报行为，追究相关责任人员的责任，国家先后出台了《刑法修正案（六）》《安全生产领域违法违纪行为政纪处分暂行规定》等法律法规。要充分利用各类媒体、各种方式和途径，认真宣传贯彻这些法律法规，使这些法律法规的基本精神宣传得家喻户晓、深入人心，全面提高从业人员及家属的维权意识，形成严肃查处事故、打击瞒报歪风的舆论氛围和社会共识，让那些事故和事故瞒报者没有藏身之处。不仅要对重特大事故以及瞒报、逃匿的坏典型予以曝光，而且要宣传党和政府在加强安全生产工作、加大事故责任追究方面所付出的巨大努力；宣传各级政府部门和司法机关严厉打击违法违记、严肃查处瞒报事故行为相关工作的进展情况；宣传对违法犯罪分子依法严惩的案例，使群众受到教育，相关人员受到警示，犯罪分子受到震慑。



**小贴士**

2007 年 6 月 1 日起施行的《生产安全事故报告和调查处理条例》，更是详细规定了生产安全事故的报告与调查处理步骤和程序，取代了原来的《特别重大事故调查程序暂行规定》和《企业职工伤亡事故报告和处理规定》。

END

（2）加大打击力度，依法严惩各类事故瞒报的违法犯罪行为。查明原因，核清真相，认定责任，严肃处理。不仅要追究直接当事人的责任，还要追究相关工作人员的责任。对违法违纪、失职渎职、参与事故瞒报的，要依照《安全生产领域违法违纪行为政纪处分暂行规定》的规定加大对国家工作人员参与、组织瞒报行为的查处力度。



**小贴士**

根据《刑法修正案（六）》规定："在生产安全事故发生后，负有报告职责的人员不报或者谎报事故情况贻误抢救，情节严重的，处 3 年以下有期徒刑或拘役；情节特别严重的，处 3 年以上 7 年以下有期徒刑。"高法、高检作出的《关于办理危害矿山生产安全刑事案件具体应用法律若干问题的解释》更是为震慑瞒报行为提供了强有力的法律利剑。在这里需要建立与司法机关的衔接、沟通机制。移交司法机关追究刑事责任之后，要及时了解案件审判进展情况，提请司法机关向社会公布判决结果。

END

（3）拓宽事故信息来源。在事故统计和上报上，现在基本还靠自我约束，由企业或主管部门逐级上报，缺乏外界监督，政府和有关部门获知事故信息的渠道太单一。因此，要认真贯彻《生产安全事故报告和调查处理条例》，健全生产安全事故的报告制度，增强职工的维权意识，在实践中积累经验，创新工作方法，从制度上规范生产安全事故的报告程

序，消除瞒报土壤，建立安全监管部门与劳动、卫生等部门的联动机制，实行通报和联合调查的工作方式，全面掌控本地区的生产安全事故情况，拓宽生产安全事故的信息来源，例如，安全监管部门和劳动部门共享工伤保险的相关信息，和医院殡仪馆建立联系，让他们上报接收事故伤亡人员遗体情况；也可以在企业建立安全信息员制度，聘请安全信息员，信息员有权将企业安全情况直接向安监部门报告。

（4）加强安全生产的社会监督，安全生产需要社会监督，尤其是身处生产一线的群众及家属对所在企业安全生产的监督，对于生产安全事故而言，再黑心的企业主，再“高明”的手法.也瞒不过群众雪亮的眼睛，可以蒙蔽群众于一时，不可能蒙蔽群众于永久，这就要求有关部门创新社会监督机制，制定更加完善可行的安全生产社会监督措施，形成具备更加广泛群众基础的安全防范及快速反应机制。这其中，尤其要重视发挥舆论监督。舆论监督是代表人民群众行使监督权力的锐利武器，在对安全生产的监督中已经起到了不可或缺、不可代替的作用，全面提高社会民众和新闻媒体对安全生产的关心度，健全隐患和事故举报奖励制度，对人民群众和新闻媒体的举报信息，认真对待，彻底核查处理，做到事事有回音，件件有落实，兑现奖励，让形形色色的安全生产隐患和瞒报事故无所遁其形。

（5）加强安全生产管理，注重事前防范，要减少和杜绝瞒报事故，就要加强日常的安全生产管理，消除各类安全生产隐患，做好事前防范工作。在日常工作中，要坚持“安全第一、预防为主、综合治理”的安全生产方针，健全各项安全生产规章制度和安全操作规程，加强从业人员的安全培训教育，全面提高从业人员的安全意识和安全知识，在工作过程中狠反“三违”（违章作业、违规操作、违反劳动纪律），进一步落实安全生产责任制，明确职责、强化领导责任，不断加大安全投入，全面强化对重点领域和高危行业的安全监管，认真查找薄弱环节，排查各类安全生产隐患，认真进行整改，把事前的安全防范工作做实做细，减少生产安全事故的发生，从而从根本上减少和杜绝瞒报事故的发生。

（6）加强安全生产监管队伍建设。建议政府增加安全监管部门的编制，特别是基层安全监管部门的编制，将安监机构延伸至乡镇，配备专职人员，采用委托执法方式授予乡镇安全监管人员一定执法权限。要提高安全监管人员的安全专业知识和行政执法水平，加强安全监管队伍的作风建设，增强防腐拒变能力，切实做好各项安全生产工作，严防瞒报事故的发生。同时，由于生产安全事故发生的原因、行业多种多样，要充分发挥安全生产专家的作用，让安全生产专家参与事故调查，分析事故原因，提出合理建议，以缓解安全监管部门人手不足的矛盾。

# 第四节　生产安全事故调查处理之法律程序

事故调查处理是指事故发生后，由法律规定的有关政府或政府相关部门对事故发生的原因及责任等进行调查、分析与处理的过程。目前，我国仍然是一个事故频发的国家，对事故调查处理也就成为了行政机关的一项重要职能，同时，事故的发生关乎国家发展、人民生命财产安全，所以，对事故的公平、公正、有效调查与处理备受广大民众关注。但是，对事故调查与处理进行有效调整的法律依据却远远不够，主要表现在对事故调查与处理这一程序的公正、公开性不够，具体体现在监督制度、回避制度、听证制度等不能很好地引入这一程序中，导致公众往往对事故调查与处理程序的过程与结果存在猜疑以致影响政府的公信力。

## 一、事故调查处理相关问题分析

### （一）事故调查处理的定义与特征

事故调查处理是由法律规定的有关人民政府负责，组织各相关部门及人员对事故发生的经过、原因、人员伤亡情况及直接经济损失等进行调查分析，并对各相关责任主体提出处理建议的过程。由此，事故调查处理具有下列特征：

（1）事故的调查处理由一系列行为组成，如事故的报告、事故的现场勘查、调查取证、原因分析、责任分析、撰写事故调查报告等，而这些行为由不同的主体实施，比如事故的报告主体有事故发生单位的负责人、县级以上安全生产监督管理部门，而事故的原因分析、责任分析等行为则由事故调查组完成，相应的人民政府负责。

（2）无论是事故的调查还是处理，其实施的主体均为行政机关。事故调查处理是各级人民政府根据《生产安全事故报告和调查处理条件》的第 19 条、第 20 条、第 21 条的规定作出的行为，虽然具体的调查工作由事故调查组实施，但是其责任由有关人民政府承担。

（3）事故的调查是处理的前提和基础，如果不能对事故进行客观、全面和科学的调查分析，就不可能有准确的处理结果。

（4）事故调查处理的结果能够直接或间接产生法律效果。在每一起事故调查结束时，调查组所撰写的事故调查报告中对有关人员的党纪、行政处分以及防范措施和建议对相关主体起着直接的法律效果，而对于建议移送司法机关处理的有关人员则可能产生相应的法律效果。

综上，事故调查处理是由不同的行政主体参与的，为实现事故客观、科学的调查分析，作出准确处理而完成的具有一定顺序的行政行为序列，这些行政行为之间相对独立，

但又相互关联，不存在相互吸收与合并。

### （二）事故调查与行政调查

随着行政机关社会职能的不断发展，产生了一些特殊的行政行为，相应地影响了行政法学的演变。这些特殊的行政行为包括行政调查、行政规划、行政合同等。行政调查是指行政主体为了核实行政相对人所主张的事实，或为了获取有关事实证据，以便合法有效地作出某一行政行为，而依法采用有关强制性手段而直接影响被调查人的人身权与财产权的行政行为。事故调查处理是不是属于行政调查行为呢？

本书认为它不同于行政调查，理由主要在于：第一，目的不同。事故调查处理的主要目的是为了预防同类事故的发生而调查事故真相，为相关主体做出处理提供依据。而行政调查的目的则是为了核实行政相对人所主张的事实，或为了获取有关事实证据，以便合法有效地作出某一行政行为。第二，产生的法律效果不一样。事故调查处理会对相关主体产生直接和间接的法律效果，而行政调查则不一定会产生相应的法律效果。第三，程序不同。事故调查处理要经过事故的报告、现场勘查、证据收集、原因分析、责任分析等程序，而行政调查的程序往往是通知、出示证件、实施调查、听取当事人的意见等。

### （三）事故调查处理的原则



**小贴士**

据《安全生产法》第83条的规定，事故处理应当按照科学严谨、依法依规、实事求是、注重实效的原则，及时、准确地查清事故原因查明事故性质和责任，总结事故教训，提出整改措施，并对事故责任者提出处理意见。

事故调查报告应当依法及时向社会公布。事故调查和处理的具体办法由国务院制定。事故发生单位应当及时全面落实整改措施，负有安全生产监督管理职责的部门应当加强监督检查。

END

**1. 科学严谨的原则**

调查处理生产安全事故，需要很多技术上的分析和研究，应当运用科学的理论和方式指导调查工作，如“4＋2”事故致因理论、事故树分析法等，注重充分发挥专家和技术人员的作用，把对事故原因的查明、事故责任的分析、有关证据的认定建立在科学的基础上，防止个人意识主导，杜绝心理偏好，力求客观公正。

**2. 依法依规的原则**

调查处理应当遵循法律法规规章等程序和规则，依法开展调查处理。近几年，国家相继制定出台的《生产安全事故报告和调查处理条例》《电力安全事故应急处置和调查处理条例》《危险化学品安全管理条例》《煤矿安全监察条例》等法律、行政法规都对事故调

查处理作出了规定。如《生产安全事故报告和调查处理条例》对事故调查组的组成、职责、证据收集、检测、检验、专家参与、调查报告的内容以及调查报告的批复、有关责任的追究及落实等作出了明确规定。此外，北京市等地方还专门制定了有关事故调查处理的规定。事故调查工作必须遵循这些规定，依法开展。

**3. 实事求是的原则**

对生产安全事故进行调查处理，必须从实际出发，在深入调查的基础上，客观、真实地查清事故真相，明确事故责任，提出处理意见，并有针对性地提出事故防范措施。不得从主观出发，凭空想象，不得感情用事，不得夸大事实或缩小事实，不得弄虚作假。

**4. 注重实效的原则**

事故调查处理工作应当提高效率，在规定时间内结案，不得无故拖延。《生产安全事故报告和调查处理条例》明确规定："事故调查组应当自事故发生之日起 60 日内提交事故调查报告；特殊情况下，经负责事故调查的人民政府批准，提交事故调查报告的期限可以适当延长，但延长的期限最长不超过 60 日。重大事故、较大事故、一般事故，负责事故调查的人民政府应当自收到事故调查报告之日起 5 日内作出批复；特别重大事故，30 日内作出批复，特殊情况下，批复时间可以适当延长，但延长的时间最长不超过 30 日。"另外，事故调查处理的一个重要目的是通过事故案例，教育广大人民群众，如果事故调查处理迟迟不能结束，事故教育就难以进行。

## 二、事故调查处理的法律程序化

### （一）法律程序的概念及特征

在人们日渐关注程序的今天，关于法律程序的解释繁多而杂乱。通过比对发现，在这一领域一直关注并着手研究程序法学理论的湖南师范大学法学院黄捷教授的定义似乎更为全面。黄教授认为，法律程序是通过立法方式，运用法律形式拟制，对应特定社会活动的、具有内在关联属性的法律规则集体。这一定义的最大意义就是将法律程序和法律程序活动严格区分，同时也可以涵盖所有的法律程序现象。法律程序所对应的某特定社会活动如果需要进行，那么它将在法律给定的程序规则制约之下，形成有序的活动过程，从而成为法律意义的程序活动或程序现象。

根据以上对法律程序的定义，法律程序至少应该具有以下品质：

**1. 法律程序的系统性**

程序法的存在形式是以"系统"的独立性表现出来的，因而独立性的法律系统应当是法律程序的最标准的单位。拆开或者分解任何一个法律程序"系统"，其中的任何部分都将因失去了和程序系统的有机联系，而不能独立存在。

**2. 法律程序的预置性**

法律程序是法律的预置产物，也即指向特定社会活动的彼此具有内在联系的特定规

则群或规则集合体。

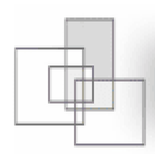
**3. 法律程序的对应性**

法律程序的对应性是指法律程序是与实体法相对应的，为实体法律主体的权益而规定的相应规则。

**4. 法律程序的公开性**

一个民主政治的国家中，整个法律体系无论处于等待状态还是启动状态，其应当具有公开性，展开它的透明机理，即它应当是公开透明的，而不是隐蔽的。

### （二）我国事故调查处理的法律程序化



**案例 12-2**

2014 年 8 月 9 日 14 时 37 分许，西藏自治区拉萨市尼木县境内 318 国道发生一起特别重大道路交通事故，造成 44 人死亡、11 人受伤，直接经济损失 3900 余万元。

事故发生后，党中央、国务院高度重视，国务院副总理马凯，国务委员杨晶、郭声琨、王勇等领导同志先后作出重要批示，要求全力抢救伤员，查明事故原因，认真做好善后处置工作，切实吸取教训，加强旅游客车安全管理，落实好交通运输各项措施，严防重特大事故发生。

2014 年 8 月 10 日，报请国务院批准，成立了由国家安全监管总局、公安部、监察部、交通运输部、全国总工会、旅游局和西藏自治区人民政府相关负责同志组成的国务院西藏拉萨“8·9”特别重大道路交通事故调查组（以下简称事故调查组）。事故调查组邀请最高人民检察院派员参加，并聘请了车辆技术、公路工程、公安交管、交通事故处理等领域专家参加事故调查工作。

事故调查组按照“四不放过”和“科学严谨、依法依规、实事求是、注重实效”的原则，通过现场勘验、调查取证、检测鉴定和专家论证，查明了事故发生的经过、原因、人员伤亡和直接经济损失情况，认定了事故性质和责任，提出了对有关责任人和责任单位的处理建议，并针对事故原因及暴露出的突出问题，提出了事故防范措施。①

END

事故调查与处理是安全生产工作的重要组成部分。搞好事故调查处理工作是实现安全发展、构建和谐社会的必然要求，是落实预防为主方针的有效途径，是实施安全生产监管监察和行政执法的重要手段和关键环节，对安全生产具有重要的意义。

在长期的事故调查处理工作过程中，安全生产监督管理部门根据《中华人民共和国安全生产法》（以下简称《安全生产法》）、《生产安全事故报告与调查处理条例》（以下简称

---

① 引自国家安全生产监督管理总局网站。

《条例》)等相关法律法规，并结合事故调查处理的实际，在吸收了全国各地关于安全生产事故调查处理良好经验的基础上，总结了一套行之有效的内在关联的不可逆转的事故调查处理程序。具体包括以下内容：

(1) 事故调查与处理已经形成了一个独立的系统。从事故的接报、事故的调查、事故的分析到事故的审查与处理等形成了一个独立的系统，以上任何行为从系统中割裂出来都不可能独立存在。事故调查处理作为行政机关的一项重要活动，它与行政复议、行政执法、行政诉讼等活动一样，有相关的参与主体以及主体的一系列法律活动要求，比如事故调查组的职责、事故调查人员的权利义务、事故发生单位及相关人员的义务等。

(2) 事故调查处理是为保障客观、公正地调查处理事故发生的原因以及处理相关责任主体而预设。事故调查处理是为事故发生单位查明事故真相，保护相关主体权利而设置的专门程序。同时，它也是国家进行安全生产的宏观调控、落实“安全第一、预防为主”安全生产方针的基础工作。

(3) 事故调查处理是在公众的参与下进行的。主要体现在事故调查组的组成是由政府、安监部门、事故发生单位主管部门、监察部门等派人参加，另外还派专家对所涉及的相关问题进行技术鉴定，形成了一个利益牵制、相互监督、专业权威的组织。另外，根据《条例》规定，对事故调查报告以及相关处理决定应当向社会公告，使这一行为能在阳光下进行，而不是隐蔽地决定。

## 三、我国现行事故调查处理法律程序的欠缺

虽然，我国的事故调查处理处在一个由《安全生产法》及《条例》等相关法律法规形成的比较完整的法律体系规制下，但是，从近年来发生的一些重特大事故的调查处理程序中，人们不难发现这一程序的某些缺陷，主要表现在以下几点：

### (一) 事故调查处理法律程序中公民的参与度瑕疵

传统的公民参政权在 20 世纪之后新的社会法治化过程中已显露出无法弥补的缺陷。这种缺陷首先表现在公民监督行政机关行使权力的间接性。这种监督基本上是事后监督，不像事前监督，可以有效防止行政机关滥用职权；其次，若行政程序可以让公民越过自己的代表直接介入行政权的行使过程，则在这个过程中，公民权可以成为约束行政权合法、正当行使的一种外在规范力量，并随时可以对行政权的行使是否合法、正当，在法律范围内提出抗辩，为行政机关行使职权提供一个反思的机制，如果行政机关发现其行政行为有不合法或欠缺正当性的情况，即可以自动纠正。这也是符合现代行政法的法治精神所要求的合作与协商原则的。

在我国，事故的发生往往与政府相关部门的监督滞后或监督缺失有关，而监督失职的责任往往是政府有关部门的领导，如果由政府有关部门负责并且只有相关部门派人参

加的事故调查组有意推卸责任或者有意包庇,那么事故调查与处理的程序会由于没有公众(媒体)的介入而走向畸形是完全可能的。

### (二)事故调查处理法律程序效率欠缺

首先,行政效率是行政权的生命。在现代国家中,人们不会容忍行政机关像法院那样不慌不忙地行使行政职权。因此,对行政权运行机制的设定,在许多情况下都受制于行政效率。

《条例》规定,事故发生后,事故现场有关人员应当立即向本单位负责人报告;单位负责人接到报告后,应当于 1 小时内向事故发生地县级以上人民政府安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门报告。安全生产监督管理部门和负责安全生产监督管理职责的有关部门逐级上报事故情况,每级上报的时间不得超过 2 小时。同时该《条例》也对事故处理的时限作了规定,《条例》第 29 条规定,事故调查组应当自事故发生之日起 60 日内提交事故调查报告;特殊情况下,经负责事故调查的人民政府批准,提交事故调查报告的期限可以适当延长,但延长的期限最长不超过 60 日。然而,从近几年的许多重特大事故的报告以及调查处理过程显示,绝大多数情况下事故的接报与调查处理均不能在以上期间内完成。因此,提高事故调查处理程序的效率也就成了空谈。

### (三)事故调查处理法律程序正当性的瑕疵

程序正当和正当程序是当前程序法研究领域讨论较为充分的一个论题。程序正当原则源于英国古老的自然正义思想。该思想主要有两方面的基本要求:第一,每个人不能成为自己的法官。第二,任何人在可能面临和自己有关的不利决定之前,应该具有发表自己意见并获得公正听取的权利。

纵观事故调查处理的相关法律法规,对于该程序在正当性的设计方面主要存在以下几个方面的问题:第一,作为事故调查组的成员单位——事故发生单位主管部门参与事故调查不利于事故的公正调查与处理。根据事故致因理论,每个事故的形成均存在直接原因与间接原因,间接原因往往是事故发生单位主管部门的原因,如前所述,由单位主管部门参与调查与处理其自身的原因并承担相应责任明显与程序的公正性要求相悖。第二,在事故调查与处理过程中,《条例》中规定事故发生单位有义务向事故调查组提交相关的事实材料,但并没有赋予事故发生单位发表其意见并获得公正听取的权利,同样与程序的公正性要求不符。

### (四)事故调查处理法律程序公开性的缺陷

事故调查处理程序中有关人员(如事故中受害人)无知情权,不利于事故报告制度的监督。这就涉及行政法律程序的一个重要原则“行政公开原则”。

行政公开是指行政机关的一切行政活动除涉及国家安全或国家秘密并由法律规定不得公开的以外一律公开。事故的谎报、瞒报现象屡见不鲜。国家针对生产企业及相关

监管部门的谎报、瞒报行为也进行了严厉查处并绳之以法，《刑法》也作了相关规定。但这些都只能作为事后惩戒，仅产生一定的威慑作用。从最根本上来说，应该在事前通过一定的监督程序进行控制。

### （五）事故调查处理法律程序义务的缺失

所谓法律程序义务，首先应当是一种具有动态性质的法律系统，具有渐次发生的行为动态性预置，而系统之外的行为或事件一般都不得对法律程序义务产生影响。其次，法律程序义务还必须是一种预置性的独立系统，它是用立法手段预先设置了的系统，只在特定的条件下启动和运行。预先设置的这一系统又必须是服务于一定的社会正当需求的，而每一独立“系统”服务的社会需求又是不同的。因此，它们各有自己的运行规则和价值目标。再次，法律程序义务的系统预置还必须是能够启动和正常运作的。也就是说，当社会需要其运作的条件成立时，它必须能够正常地由预置状态转化为运动状态并直接不受阻挠和干涉地产生出运作的结果，从而能够使特定的社会问题在这种运作中得以解决和获得平衡。最后，程序法律义务的系统预置必须是由国家强制力来维护的，它当然具有“法”的一般意义上的重要属性，即“国家制定或认可”和“由国家强制力保证实施”。

综合以上关于法律程序义务的特征的描述，本书认为法律程序义务是指法律规定的，某一主体以相对受动的作为或不作为的方式保障程序活动良性运行而置于特定时空中的一种约束手段。

在事故调查处理的法律体系中规定了事故调查权的主体属于各级人民政府，而调查处理的实施主体则是事故调查组的成员，也可以理解为在事故调查处理过程中，事故调查处理的权力是由各级人民政府委托授权给事故调查组予以进行（而在授权委托法律关系中，权利义务的承受者应该是授权机构），在事故调查处理的法律体系中作为法律程序义务的法律规则仅体现为事故调查组的任务、职责、要求，至于事故调查处理任务的完成、职责的遵守以及要求的履行过程并未有任何法律程序义务予以规定，因此，综观事故调查处理法律体系，其法律程序义务的规定是稀疏的、有限的。

### （六）事故调查处理法律程序责任的疏漏

法律程序责任是指由于滥用法定权利或者违反法定义务而应当由程序法律关系主体依法承担的程序风险或不利后果。如前所述，在事故调查处理法律体系中，不仅对关于事故调查处理法律程序主体的法律程序义务的规定显得非常稀疏、有限，同时对于程序主体由于未履行法定义务而应该承担的责任就更显单薄。

## 四、完善事故调查处理法律程序的立法构想

为了更好地做好事故调查处理工作，本书认为应该从以下几方面加强对这一程序的修缮工作：

（1）合法行政行为的作出必须建立在充分的事实依据与法律依据之上，由多个行政行为组成的行政程序更应如此，因此本书认为对于事故调查与处理应制定《事故调查处理程序法》，明确事故调查处理的法律程序地位，通过技术性的设计使这一程序成为可操作的规定，精心构建该法律程序的主要内容，比如程序权利、程序义务和程序责任。

（2）在《事故调查处理程序法》中规定对事故调查处理程序中有关人员的知情权，防止事故的谎报、瞒报现象，对生产企业及相关监管部门的谎报、瞒报行为进行严厉查处并绳之以法。

**小贴士**

用人单位负责人接到除轻伤事故外的伤亡事故报告后，应立即按规定报告安全生产监督管理部门、公安机关、工会、行业主管部门，并在24小时内书面报告事故概况（含事故发生的具体时间、地点、类别、简要经过、伤亡情况、损失程度、初步原因分析）。安全生产监督管理部门根据情况通知其他有关部门。

END

（3）在《事故调查处理程序法》中设立回避制度并完善相关程序。虽然现行《条例》规定了事故调查人员对与自己有利害关系的事故应该回避，但由于受现行调查时间及其他因素的限制，社会民众及各利益主体往往只能从新闻媒体获知事故调查组组长的信息，至于事故调查组的组成以及回避的实现程序均不得而知，因此，《条例》关于回避的规定似乎也就成了空谈。基于此，本书建议应该在《事故调查处理程序法》中明确调查人员的公示制度、回避人员的范围、申请回避的程序以及程序的补救等。

（4）在《事故调查处理程序法》中确立事故调查中相对人的抗辩权。行政法治理念的理论来源是英美法系的对抗或称对话制度。在事故调查中处于优势地位的行政监管部门一方往往会由于追求效率而左右取证的方向，或有个人的主观判断而影响被调查当事人。这些不确定因素虽然无法绝对避免，但是可以通过赋予被调查当事人和相关责任人一定的对质权，也就是通过书面或语言的方式对抗不利的事实认定。抗辩的内容要记录于调查记录之中，形成事故调查报告的内容，为以后的相对人权利的司法救济提供有力的保障。

（5）明确行政机关对于事故调查与处理的相关情况须如实、及时向社会公众公开。对于事故的原因（直接原因及间接原因）、事故调查报告、事故责任人员及单位的处理结果应向社会公众公开，可以通过社会舆论、媒体等方式监督结果的公正性。

（6）在《事故调查处理程序法》中确立听证程序。在事故调查处理过程中，涉及对有关单位和个人的行政处罚，如果在事故调查报告批准后，举行听证程序，使相关主体能就处罚有关的事实及法律适用问题，提供申述意见、提出证据，则能更好地实现调查处理程序及随后的行政处罚程序公平、公正、公开，进而可以保障行政程序理念价值的实现。



## 延伸阅读

### 生产安全事故调查报告格式

题目：“×××”事故调查处理报告

一、事故发生单位概况

二、事故发生经过和事故救援情况

1. 事故发生详细经过

(1) 生产过程;状态

(2) 事故中的当事人的行为、语言表述

(3) 事故状态

(4) 事故场所机械、设备、状况等

2. 应急救援情况

(1) 救援过程

(2) 抢救地点、过程、结果

三、事故造成的人员伤亡和直接经济损失状况

四、事故发生的原因和事故性质

(一) 事故原因

1. 直接原因

(1) 人的不安全行为：根据 GB5442—86A7 规定。

(2) 机械、物质或环境的不安全状态：根据 GB5441—86A6 规定。

2. 间接原因

(1) 技术和设计上的缺陷。

(2) 教育培训不够,缺乏安全技术知识。

(3) 劳动组织不合理。

(4) 对现场工作缺乏检查指导。

(5) 没有安全操作规程或不健全。

(6) 对事故隐患整改不力,没有落实事故防范措施等。

(二) 事故性质

1. 是否为责任事故

2. 是否为非责任事故

五、对事故的责任认定及对事故责任人的处理建议

(1) 对事故单位的责任认定及处理意见(全部责任、主要责任、重要责任、次要责任

等），依据《生产安全事故报告与调查处理条例》规定提出行政处罚建议。

（2）对事故有关部门的责任认定（主要责任、重要责任、次要责任、一定责任等），依据《生产安全事故报告与调查处理条例》规定提出行政处罚建议。

（3）对有关责任者的责任认定（主要领导责任、领导责任、管理责任、直接责任、重要责任等），提出个人行政处罚建议及党、政纪处分建议，追究责任人的刑事责任。

六、今后的防范和整改措施建议

附：

1. 事故调查人员签字名单

2. 伤亡人员名单

3. 有关资料复印件

包括：

（1）企业提供资料的复印件；

（2）现场照片；

（3）现场示意图；

（4）笔录复印件；

（5）行政处罚的法律文书；

（6）刑事处罚的法律文书；

（7）罚款收据复印件；

（8）行政处分的复印件；

（9）党内处分的复印件；

（10）其他需要提交的有关材料等。



## 实训练习

### 一、单选题

1. 生产经营单位发生生产安全事故时，单位的主要负责人应当（　　），并不得在事故调查处理期间擅离职守。

A. 立即组织抢救　　B. 立即停止作业

C. 立即等待救援　　D. 立即启动应急预案

2. 事故发生后，任何单位和个人都应当支持、配合事故救援，并提供（　　）。

A. 资金　　B. 器材　　C. 人力　　D. 一切便利条件

3. 事故抢救过程中应当采取必要措施，避免或者减少对（　　）造成的危害。

A. 经济　　B. 建筑　　C. 环境　　D. 人员

## 二、多选题

1. 事故调查应当按照(　　)的原则,及时、准确地查清事故原因,查明事故性质和责任,总结事故教训,提出整改措施,并对事故责任者提出处理意见。

A. 客观公正　　B. 科学严谨

C. 依法依规　　D. 实事求是

E. 注重实效

2. 单位负责人接到事故报告后,应当迅速采取有效措施,组织抢救,防止事故扩大,减少人员伤亡和财产损失,并按照国家有关规定立即如实报告当地负有安全生产监督管理职责的部门,不得(　　)。

A. 隐瞒不报　　B. 迟报

C. 谎报　　D. 故意破坏事故现场

E. 毁灭有关证据

## 三、简答题

1. 界定生产安全事故等级的要素有哪些?

2. 生产安全事故的法律分类有哪些?

3. 解决事故瞒报的对策有哪些?

# 附　　录

## 一、法律

1. 中华人民共和国安全生产法
2. 中华人民共和国职业病防治法
3. 中华人民共和国矿山安全法
4. 中华人民共和国消防法
5. 中华人民共和国行政许可法
6. 中华人民共和国行政复议法
7. 中华人民共和国行政监察法
8. 中华人民共和国行政处罚法
9. 中华人民共和国产品质量法
10. 中华人民共和国担保法
11. 中华人民共和国保险法
12. 中华人民共和国社会保险法
13. 中华人民共和国仲裁法
14. 中华人民共和国民事诉讼法
15. 中华人民共和国公司法
16. 中华人民共和国刑法
17. 中华人民共和国民法通则
18. 中华人民共和国劳动法
19. 中华人民共和国劳动合同法
20. 中华人民共和国反不正当竞争法

## 二、行政法规

1. 中华人民共和国保障措施条例
2. 中华人民共和国产品质量监督抽查管理办法
3. 烟花爆竹管理条例

4. 危险化学品安全管理条例
5. 安全生产事故报告和调查处理条例
6. 建设工程安全生产管理条例
7. 中华人民共和国合伙企业登记管理办法
8. 中华人民共和国公司登记管理条例

**三、部门规章及规范性文件**

1. 保险代理、经纪公司互联网保险业务监管办法（试行）
2. 工商行政管理机关查处垄断协议、滥用市场支配地位案件程序规定
3. 合同违法行为监督处理办法
4. 禁止滥用市场支配地位行为的规定
5. 保险中介服务集团公司监管办法（试行）
6. 制止滥用行政权力排除、限制竞争行为的规定

# 参考答案

## 第一章

1. 安全法规的任务是什么?

安全法规的任务即安全法规要解决的安全问题,总的来说,安全法规的任务主要有以下几个方面:

第一,确立正确的安全理念。安全理念直接决定和影响着人们的生产经营行为的安全,安全法规的重要任务之一就是确立、贯彻安全理念,“安全第一”就是一种安全至上的理念,安全法规中预防为主、隐患排查治理和应急处置等都包含和体现着“安全第一”的理念。

第二,建立安全监管体制和机制。建立高效的安全监管体制是安全法规的重要任务,它是在为安全监督管理确定框架和行为方式。因此,安全监管体制和机制必须符合社会时代的要求,否则就会被淘汰。

第三,在安全法规中,要公平、合理地配置安全法律关系主体的权利、义务和责任,为生产经营单位及其从业人员、各级政府部门、中介服务机构等设定各自的权利、义务和责任,实现了权利、义务和责任的平衡。

第四,提出并采用预防、救援和处置安全事故的措施和办法,并将其制度化。安全法规的任务就是确定事故防范、救援和事后处理的措施和办法并强制实施。

第五,提出建立职业危害、职业病预防、康复、医治和补偿的措施,并将其制度化。

2. 安全法规有哪些效力?

法的效力,广义上讲,法的效力泛指法律的约束力。不论是规范性法律文件,还是非规范性文件,对人们的行为都将产生法律上的约束作用。而狭义上的法律效力,是指法律的具体生效范围,即法律对什么人、在什么地方和什么时间适用。正确的理解法律的效力问题,是使用法律的重要条件。

(1) 安全法规对人的效力。安全法规对法人及其他非法人组织的效力有以下5种情况:一般安全法对所有的中国法人、非法人都有效;行业专业法对从事行业专业活动或具有行业专业身份的中国法人、非法人组织有效;中国法人在外国领域被所在国法律认可

时，适用中国安全法规，中国法人身份不被认可时，当事人自愿选择适用哪国法，中国安全法或者有效或者无效；外国法人及其他非法人组织在中国境内适用中国安全法；外国法人与中国法人、非法人组织、自然人发生涉外安全法律关系时，如果冲突规范指向中国法或当事人选择中国法或者强制性法律规范指明适用中国法，则中国安全法有效。

（2）安全法的空间效力。安全法规的空间效力是指我国主权所及的领土、领海、领空以及法定的延伸领域。安全法生效空间按行政管辖范围分为全国范围有效、局部行政区域有效、域外有效。国家法在没有特别指明时即在全国范围有效，地方法即在本行政区域内有效，安全刑事法可能会适用于驻外使领馆、航行或停泊的本国籍船舶、飞行器内。

国家法在特别指明时只在特定区域内有效，如《危险化学品安全管理条例》（2002 年 1 月 26 日中华人民共和国国务院令第 344 号公布，2011 年 2 月 16 日国务院第 144 次常务会议修订通过，国务院令第 591 号公布）只对我国境内生产、经营、储存、运输、使用危险化学品和处置废弃危险化学品有效。

（3）安全法规的时间效力。安全法规的时间效力是指安全法规的有效期间，即何时生效、何时终效，以及对安全法生效前所发生的事件是否有溯及力。安全法规生效时间分为法律公布日生效、法律中确定生效（施行）日等情况。比如，《行政监察法》（2010 年修订）（中华人民共和国主席令第 31 号）自公布日生效，《安全生产法》自（2014 年 8 月 31 日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十次会议通过全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国安全生产法》的决定）2014 年 12 月 1 日起生效。

3. 安全生产法律关系有哪些特征？

安全生产法律关系，是指安全生产法律规范在调整生产经营单位从事生产经营活动和各级行政机关实施监督管理既行政执法活动所产生的权利义务关系。安全生产法律关系具有以下特征：

第一，合法性。安全生产法律关系是根据安全生产法律规范建立的社会关系，因此具有合法性。安全生产法律规范是安全生产法律关系产生的前提，如果没有相应的安全生产法律规范的存在，不可能产生相应的安全生产法律关系；安全生产法律关系不同于安全生产法律规范所调整或者保护的社会关系本身，安全生产法并不调整所有的安全生产关系，只调整其中最重要的安全生产关系，自有经过安全生产法调整的社会关系才具有合法性；安全生产法律关系是安全生产法规范在社会现实生活中得以实现的具体形式，从此种意义上说，安全生产法律关系是人与人之间的合法（符合安全生产法律规范）安全关系，这是与其他社会关系的根本区别。

第二，安全生产法律关系是体现意志性的特殊社会关系。安全生产法律关系所反映的是国家保障人民群众生命和财产的愿望、诉求和主张。每一个具体的安全生产法律关系的产生、变更和消灭，往往是要通过其参加者（法律关系主体）的意思表示来实现的。

第三，安全生产法律关系是特定安全法律关系主体之间的权利和义务关系。法律关

系是以法律上的权利义务为纽带而形成的社会关系，它是法律规范的规定在现实社会关系中的体现。没有特定安全生产法律关系主体的实际法律权利和义务，就不可能有安全生产法律关系的存在。

4. 安全生产法律关系有哪些构成要素？

安全生产法律关系的构成要素包括安全生产法律关系主体、安全生产法律关系客体和安全生产法律关系内容。

(1) 安全生产法律关系主体。我国安全生产法律关系主体主要有以下 5 类：公民(自然人)，既包括中国公民，也包括居住在中国境内或者在境内活动的外国公民和无国籍人；国家机关，既包括立法机关、行政机关，也包括司法机关及其工作人员，其中主要的主体是各级行政机关(各级人民政府及其负有安全生产监督管理职责的部门、机构)及其工作人员；各类企业、公司、个体工商户和其他经济组织及其从业人员，即生产经营单位；在中国境内设立的中外合资经营企业、中外合作经营企业和外国独资企业及其从业人员；社会组织，比如，有关事业单位、城镇基层社区组织、社会团体和媒体等。

(2) 安全生产法律关系客体。安全生产法律关系客体，是指安全生产法律关系主体之间的权利和义务所指向的对象，安全生产法律关系的客体包括 3 类：物，比如生产经营单位的建筑物、场地、设备、机械、器具、原材料和产品等；人身，比如生产经营单位的从业人员、监管执法的国家工作人员和其他不特定的人员；行为结果，既包括物化结果，即安全生产法律关系义务主体(安全生产经营单位及其从业人员)的行为转化为劳动成果(如生产的产品和建造的房屋、道路、桥梁等)，也包括非物化结果，即安全生产法律关系义务主体(生产经营单位及其从业人员)的行为过程产生权利主体所期望的结果或者效果。比如商业企业的经营行为和服务可以满足消费者的购买需求和精神享受。

(3) 安全生产法律关系内容。安全生产法律关系是指安全生产法律关系主体之间的法律权利和法律义务。安全生产法律关系内容具有 3 个特征：第一，安全生产法律关系主体的权利和义务是法律关系主体在实施安全生产法律(遵守或适用安全生产法律)的活动过程中所实际享有的法律权利和正在履行的法律义务，即实有的法律权利和义务。比如，从业人员在生产经营中享有知情和逃生的权利，同时也要履行遵守规整的法定义务；第二，安全生产法律关系主体的权利和义务所针对的主体是特定的，特定的安全生产法律权利和法律义务对特定的安全法律关系主体有效。一旦特定的安全生产法律关系主体实施特定的生产经营活动时，那么各方就实际享有特定的法律权利或者履行特定的法律义务，双方主体之间必然产生特定的法律关系。比如生产经营单位和从业人员订立劳动合同后，两者之间形成了特定的劳动法律关系和安全生产法律关系，单位和从业人员各自享有权利、履行义务；第三，安全生产法律关系是合法的关系，但在实践中发生的具有法律意义的法律主体之间的安全关系并不一定都是合法的。这就要以安全生产法律规范的内容去衡量实际的安全关系的内容。从法理上讲，安全生产法律关系都是应当

符合安全生产法律的，但实际上具有法律意义的安全生产关系并不一定都是符合法律的，比如一个没有安全生产许可证的矿业企业擅自进行生产的非法生产行为，那么安全生产监督管理部门与其之间产生了安全关系，前者的非法行为形成的安全关系是不合法的，但是安全生产监督管理部门依法对该非法矿业企业予以处罚的安全关系却是合法的。

**第二章**

一、多选题

1. 正确答案：BD

答案解析：本题综合考察矿山安全的法律体系、适用范围以及实体内容。《矿山安全法》第 2 条规定："在中华人民共和国领域和中华人民共和国管辖的其他海域从事矿产资源开采活动，必须遵守本法。"可见，《矿山安全法》既适用于我国领陆和领海在内的领土，还包括专属经济区在内的我国管辖的海域里的矿产资源开采活动。故，选项 A 错误。《矿山安全法实施条例》第 2 条第 1 款第(1)项规定："矿山，是指在依法批准的矿区范围内从事矿产资源开采活动的场所及其附属设施。"其实有些矿山并无山，如采油、采盐、采水等就没有山，所以矿比矿山范围广。我国法律上的"矿山"既包括矿山，也包括无矿山。故，选项 C 正确。《矿山安全法》第 24 条规定："矿山企业违反有关安全的法律、法规，工会有权要求企业行政方面或者有关部门认真处理。矿山企业召开讨论有关安全生产的会议，应当有工会代表参加，工会有权提出意见和建议。"故，选项 B 正确。我国在矿山管理体制上将煤矿与非煤矿山分别管理，由于采煤矿山危险性突出，主要是地质条件特殊，所以被人们从矿山中独立为一类。故，选项 D 正确。

2. 正确答案：ABCD

答案解析：根据《最高人民法院、最高人民检察院关于办理危害生产安全刑事案件适用法律若干问题的解释》(法释〔2015〕22 号)规定，《刑法》第 134 条规定的犯罪主体，包括对生产、作业负有组织、指挥或者管理职责的负责人、管理人员、实际控制人、投资人等人员，以及直接从事生产、作业的人员。故，选项 A、B、C、D 正确。

二、简答题

1. 简述矿山企业的安全管理制度。

答案解析：我国《矿山安全法》的第四章专门规定了矿山企业的安全管理制度的原则性规定，而《矿山安全法实施条例》第四章具体规定了矿山企业的安全管理制度。本题是简答题，所以只回答原则性内容即可。

矿山企业必须建立、健全安全生产责任制。矿长对本企业的安全生产工作负责。

发挥职工及其组织的监督作用。矿长应当定期向职工代表大会或者职工大会报告安全生产工作，发挥职工代表大会的监督作用。矿山企业职工必须遵守有关矿山安全的法律、法规和企业规章制度。矿山企业职工有权对危害安全的行为，提出批评、检举和控

告。矿山企业工会依法维护职工生产安全的合法权益，组织职工对矿山安全工作进行监督。矿山企业违反有关安全的法律、法规，工会有权要求企业行政方面或者有关部门认真处理。矿山企业召开讨论有关安全生产的会议，应当有工会代表参加，工会有权提出意见和建议。矿山企业工会发现企业行政方面违章指挥、强令工人冒险作业或者生产过程中发现明显重大事故隐患和职业危害，有权提出解决的建议；发现危及职工生命安全的情况时，有权向矿山企业行政方面建议组织职工撤离危险现场，矿山企业行政方面必须及时作出处理决定。

安全培训企业有责。矿山企业必须对职工进行安全教育、培训；未经安全教育、培训的，不得上岗作业。矿山企业安全生产的特种作业人员必须接受专门培训，经考核合格取得操作资格证书的，方可上岗作业。矿长必须经过考核，具备安全专业知识，具有领导安全生产和处理矿山事故的能力。矿山企业安全工作人员必须具备必要的安全专业知识和矿山安全工作经验。

保护职工权益和弱势群体。矿山企业必须向职工发放保障安全生产所需的劳动防护用品。矿山企业不得录用未成年人从事矿山井下劳动。矿山企业对女职工按照国家规定实行特殊劳动保护，不得分配女职工从事矿山井下劳动。

采取事故防范和救护措施。矿山企业必须制定矿山事故防范措施，并组织落实。矿山企业应当建立由专职或者兼职人员组成的救护和医疗急救组织，配备必要的装备、器材和药物。

强制提取安全技术措施专项费用。矿山企业必须从矿产品销售额中按照国家规定提取安全技术措施专项费用。安全技术措施专项费用必须全部用于改善矿山安全生产条件，不得挪作他用。

2. 煤矿安全监察机构的职责有哪些？

煤矿安全监察机构，是指国家煤矿安全监察机构和在省、自治区、直辖市设立的煤矿安全监察机构（以下简称地区煤矿安全监察机构）及其在大中型矿区设立的煤矿安全监察办事处。《煤矿安全监察条例》第二章专门规定了煤矿安全监察机构及其职责。其职责包括：

第一，行政处罚权。地区煤矿安全监察机构及其煤矿安全监察办事处负责对划定区域内的煤矿实施安全监察；煤矿安全监察办事处在国家煤矿安全监察机构规定的权限范围内，可以对违法行为实施行政处罚。煤矿安全监察人员在检查中发现影响煤矿安全的违法行为，有权当场予以纠正或者要求限期改正；对依法应当给予行政处罚的行为，由煤矿安全监察机构依照行政处罚法和本条例规定的程序作出决定。煤矿安全监察人员进行现场检查时，发现存在事故隐患的，有权要求煤矿立即消除或者限期解决；发现威胁职工生命安全的紧急情况时，有权要求立即停止作业，下达立即从危险区内撤出作业人员的命令，并立即将紧急情况和处理措施报告煤矿安全监察机构。

第二，安全检查权。地区煤矿安全监察机构、煤矿安全监察办事处应当对煤矿实施经常性安全检查；对事故多发地区的煤矿，应当实施重点安全检查。国家煤矿安全监察机构根据煤矿安全工作的实际情况，组织对全国煤矿的全面安全检查或者重点安全抽查。地区煤矿安全监察机构、煤矿安全监察办事处应当对每个煤矿建立煤矿安全监察档案。煤矿安全监察人员对每次安全检查的内容、发现的问题及其处理情况，应当作详细记录，并由参加检查的煤矿安全监察人员签名后归档。煤矿安全监察人员履行安全监察职责，有权随时进入煤矿作业场所进行检查，调阅有关资料，参加煤矿安全生产会议，向有关单位或者人员了解情况。

第三，建议报告权。地区煤矿安全监察机构、煤矿安全监察办事处应当每 15 日分别向国家煤矿安全监察机构、地区煤矿安全监察机构报告一次煤矿安全监察情况；有重大煤矿安全问题的，应当及时采取措施并随时报告。国家煤矿安全监察机构应当定期公布煤矿安全监察情况。煤矿安全监察机构在实施安全监察过程中，发现煤矿存在的安全问题涉及有关地方人民政府或其有关部门的，应当向有关地方人民政府或其有关部门提出建议，并向上级人民政府或其有关部门报告。

第四、事故调查处理权。煤矿发生伤亡事故的，由煤矿安全监察机构负责组织调查处理。煤矿安全监察机构组织调查处理事故，应当依照国家规定的事故调查程序和处理办法进行。

**第三章**

单选题

1. 正确答案：B

答案解析：在连带责任人中任何一人对违反法律义务的后果都必须负全部责任。但是共同承包各方应签订联合承包协议，明确约定各方的权利、义务以及相互合作、违约责任承担等条款。各承包方就承包合同的履行对建设单位承担连带责任。如果出现赔偿责任，建设单位有权向共同承包的任何一方请求赔偿，而被请求方不得拒绝，在其支付赔偿后可依据联合承包协议及有关各方过错大小，有权对超过自己应赔偿的那部分份额向其他方进行追偿。《建筑法》对此有专门的规定，故本题答案为 B。

2. 正确答案：C

答案解析：该题针对“建设工程安全生产管理条例”知识点进行考核，根据安全生产法第 3 条，安全生产工作应当以人为本，坚持安全发展，坚持安全第一、预防为主、综合治理的方针，强化和落实生产经营单位的主体责任，建立生产经营单位负责、职工参与、政府监管、行业自律和社会监督的机制和建设工程安全生产管理条例第三条可知答案为 C。

3. 正确答案：A

答案解析：近年来，我国建筑业发展较快，从事建筑施工的人员增加较多，其中不少人员文化素质偏低，更缺乏有关保证建筑工程施工安全的专门知识。建筑施工企业中有

相当一批职工没有经过建筑安全生产知识的教育培训，不懂安全知识、不熟悉安全操作规范，不会防止建筑工程安全事故，这也是造成建筑工程安全事故时常发生的原因之一。为了依法加强对建筑企业职工的安全生产教育，保证生产安全，所以《建筑法》对建筑施工企业应当建立健全劳动安全生产教育培训制度作了专门规定。故本题答案为 A。

**第四章**

简答题

1. 消防安全“四个能力”的内容是什么？

答案解析：消防“四个能力”是公安部构筑社会消防安全“防火墙”工程提出的，为规范社会单位的消防安全管理行为；建立消防安全自查、火灾隐患自除、消防责任自负的自我管理与约束机制。消防“四个能力”是指：①检查消除火灾隐患的能力；②扑救初期火灾的能力；③组织疏散逃生的能力；④宣传教育培训的能力。

2. 消防法的立法宗旨是什么？

答案解析：本题设计为了考察对制定消防法的目的的理解，具体表述为①预防火灾和减少火灾危害；②保护公民人身、公共财产和公民财产的安全，维护公共安全；③保障社会主义现代化建设的顺利进行。

3. 消防安全法律制度有哪些？

答案解析：为了保证生产活动活动的顺利进行，《安全生产法》《消防法》《消防法实施细则》等法律法规规定了一系列的安全制度。消防安全具体法律制度包括：消防安全责任制度、消防安全教育培训制度、消防安全工作考评和奖惩制度、防火巡查检查制度、公安机关消防机构消防监督检查制度、火灾隐患整改制度、消防档案制度、火灾公众责任保险制度。

**第五章**

一、填空题

1. 正确答案：安全第一、预防为主、综合治理的方针
2. 正确答案：安全生产监督管理部门
3. 正确答案：港口行政管理部门
4. 正确答案：3
5. 正确答案：工商行政管理部门

二、多选题

1. 正确答案：ACD
2. 正确答案：ABCD
3. 正确答案：AC
4. 正确答案：ABCD
5. 正确答案：ABCD

三、简答题

1. 简述我国生产、储存危险化学品单位的安全评价制度的主要内容。

《条例》第22条建立起我国的危险化学品单位安全评价制度，该制度主要包括5方面内容。

(1) 适用范围。需要进行安全评价的单位是生产、储存危险化学品的企业，涉及危险化学品其他环节的单位不需要进行安全评价。

(2) 评价对象。安全评价以“本企业的安全生产条件”为评价对象，并提出安全评价报告。

(3) 评价主体。明确规定必须由具备国家规定资质条件的机构承担安全评价，安全评价报告的内容应当包括对安全生产条件存在的问题进行整改的方案。由此，规范了安全评价活动，有利于客观、公正、权威的进行安全评价。

(4) 评价周期。为减轻企业负担，《条例》将安全评价的周期统一确定为3年。

(5) 备案。生产、储存危险化学品的企业，应当将安全评价报告以及整改方案的落实情况报所在地县级安监部门备案。在港区内储存危险化学品的企业，应当将安全评价报告以及整改方案的落实情况报港口部门备案。

2. 发生危险化学品事故，有关地方人民政府及其有关部门应当采取的应急处置措施有哪些?

一旦发生危险化学品事故，有关地方人民政府及其有关部门应当采取的应急处置措施如下：

(1) 立即组织营救和救治受害人员，疏散、撤离或者采取其他措施保护危害区域内的其他人员。

(2) 迅速控制危害源，测定危险化学品的性质、事故的危害区域及危害程度。

(3) 针对事故对人体、动植物、土壤、水源、大气造成的现实危害和可能产生的危害，迅速采取封闭、隔离、洗消等措施。

(4) 对危险化学品事故造成的环境污染和生态破坏状况进行监测、评估，并采取相应的环境污染治理和生态修复措施。

**第六章**

一、单选题

正确答案：1. B　2. C　3. A　4. D　5. C

二、多选题

1. 正确答案：ABC

2. 正确答案：ABC

三、简答题

1. 我国民用爆炸物品许可证制度的主要内容有哪些?

参考答案：根据《条例》规定，我国民用爆炸物品许可证制度的主要内容有以下 5 方面：

(1) 生产许可证制度。生产许可证制度是指国家对于具备某种产品的生产条件并能保证产品质量的企业，依法授予许可生产该项产品的凭证的法律制度。其主要内容包括：民用爆炸物品生产企业必须具备的法定条件，申请与审批，核发许可证。

(2) 销售许可证制度。民用爆炸物品的销售许可证制度的主要内容包括：民用爆炸物品销售企业必须具备的法定条件，从事民用爆炸物品销售企业的申请与审批，核发许可证，以及从事民用爆炸物品销售活动的行为规范。

(3) 购买许可证制度。民用爆炸物品的购买许可证制度的主要内容包括：购买民用爆炸物品的申请材料，购买民用爆炸物品的申请与审批，以及对于许可购买的品种、数量、购买单位以及许可的有效期限。

(4) 运输许可证制度。民用爆炸物品的运输许可证制度的主要内容包括：运输民用爆炸物品的申请条件和程序，运输的具体要求等。

(5) 爆破作业许可证制度。其主要内容包括：从事破爆作业的单位必须具备的法定条件，爆破作业许可的申请与审批，爆破作业人员的资格条件，实施爆破作业时应遵守的标准和规范。

2. 民用爆炸物品安全管理违法行为的责任主体有哪些？

参考答案：民用爆炸物品安全管理法律法规中涉及的，对违法行为承担相应法律责任的主体主要有 5 类：从业单位、从业单位主要责任人、一般从业人员、一般社会主体、监督管理部门工作人员。

**第七章**

一、简答题

1. 石油天然气管道企业什么情况下应承担相应的法律责任？

答案解析：石油天然气管道企业应当遵守《石油天然气管道保护法》和有关规划、建设、安全生产、质量监督、环境保护等法律、行政法规，执行国家技术规范的强制性要求，建立、健全企业有关管道保护的规章制度和操作规程并组织实施，宣传管道安全与保护知识，履行管道保护义务，接受政府及其有关部门依法实施的监督，保障管道安全运行。根据《管道法》第 50 条规定，管道企业有下列行为之一的，由县级以上地方人民政府主管管道保护工作的部门责令限期改正；逾期不改正的，处 2 万元以上 10 万元以下的罚款；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予处分：

(1) 未依照本法规定对管道进行巡护、检测和维修的。

(2) 对不符合安全使用条件的管道未及时更新、改造或者停止使用的。

(3) 未依照本法规定设置、修复或者更新有关管道标志的。

(4) 未依照本法规定将管道竣工测量图报人民政府主管管道保护工作的部门备

案的。

（5）未制定本企业管道事故应急预案，或者未将本企业管道事故应急预案报人民政府主管管道保护工作的部门备案的。

（6）发生管道事故，未采取有效措施消除或者减轻事故危害的。

（7）未对停止运行、封存、报废的管道采取必要的安全防护措施的。

（8）管道企业违反本法规定的行为同时违反建设工程质量管理、安全生产、消防等其他法律的，依照其他法律的规定处罚。

（9）管道企业给他人合法权益造成损害的，依法承担民事责任。

2. 海油安办的职权和职责有哪些？

答案解析：海油安办，全称海洋石油作业安全办公室，是国家安全生产监督管理总局设立的实施海洋石油安全生产综合监督管理的执行机构。海油安办在中石化、中石油和中海油设立相应分部，各分部依照有关规定实施具体的安全监督管理。

根据《海洋石油安全生产规定》第28条、第30条的规定，海油安办的主要职权有：

（1）对作业者和承包者进行安全检查，调阅有关资料，向有关单位和人员了解情况。

（2）对检查中发现的安全生产违法行为，当场予以纠正或者要求限期改正。

（3）对检查中发现的事故隐患，应当责令立即排除；重大事故隐患排除前或者排除过程中无法保证安全的，应当责令从危险区域内撤出作业人员，责令暂时停产停业或者停止使用；重大事故隐患排除后，经审查同意，方可恢复生产和使用。

（4）对有根据认为不符合保障安全生产的国家标准或者行业标准的设施、设备、器材予以查封或者扣押，并应当在15日内依法作出处理决定。

海油安办的监督管理职责主要包括：

（1）组织起草海洋石油安全生产法规、规章、标准。

（2）监督检查作业者和承包者安全生产条件、设备设施安全和劳动防护用品使用情况。

（3）监督检查作业者和承包者安全生产教育培训情况；负责作业者，从事物探、钻井、测井、录井、试油、井下作业等的承包者和海洋石油生产设施的主要负责人、安全管理人员和特种作业人员的安全培训考核工作。

（4）监督核查海洋石油建设项目生产设施安全竣工验收工作，负责安全生产许可证的发放工作。

（5）负责海洋石油生产设施发证检验、专业设备检测检验、安全评价和安全咨询等社会中介服务机构的资质审查。

（6）组织生产安全事故的调查处理；协调事故和险情的应急救援工作。

二、案例分析题

1. 山西省国土资源厅公布了某管道工程在山西省境内用地补偿标准。该工程在山

西省境内的管道里程是387公里。该工程临时用地约1.64万亩，永久性用地（临县、阳曲县压气站、阀室）约225亩。该工程在山西省境内用地补偿标准共涉及土地约1.66万亩，临时用地除土地补偿外，另按每亩600元缴纳土地复垦抵押金，按每亩500元支付地力恢复费，标准为一年的产值（含青苗补偿在内），附着物补偿由建设单位与当地政府酌情制定。请运用所学知识分析。

案例解析：征地补偿和拆迁补偿，国家都有明文规定。管道建设具有点多、线长的特点。管道建设永久性用地主要集中在站场、阀室。《管道法》规定了需要管道企业补偿或赔偿的情形。在依法补偿和赔偿中，需要国家或管道途经省、自治区、直辖市依法出台配套的标准、措施和办法，使补偿与赔偿有法可依、遇事有据。

2. 2003年3月11日下午3时许，某地质队在位于绵阳市涪城区龙门镇清霞村2组进行成绵乐铁路客运专线涪江3号特大桥地质勘测钻探时，将埋于地下1.8米深、直径450毫米的兰成渝输油管道钻破，造成柴油泄漏。现场指挥员立即组织人员对事发点周围500米实施警戒，并对周边群众进行疏散，对泄漏出的柴油实施堵截。当地政府、公安、安监、环保等相关部门相继到达现场。现场立即成了抢险指挥部。兰成渝输油管线工作人员和中国石油绵阳销售分公司相关人员负责抢修。请运用所学知识分析。

案例解析：《管道法》明确石油天然气管道泄漏的石油和因管道抢修排放的石油造成环境污染的，管道企业应当及时治理。上述案例是典型的第三方破坏造成的事故。同时规定，因第三人的行为致使管道泄漏造成环境污染的，管道企业有权向第三人追偿治理费用。

**第八章**

一、多选题

1. 正确答案：ABD

答案解析：本题综合考察《劳动法》关于职业安全卫生的相关知识点。《劳动法》第3条规定："劳动者享有平等就业和选择职业的权利、取得劳动报酬的权利、休息休假的权利、获得劳动安全卫生保护的权利、接受职业技能培训的权利、享受社会保险和福利的权利、提请劳动争议处理的权利以及法律规定的其他劳动权利。"可见，获得劳动安全卫生保护的权利是劳动者的基本权利之一。故，选项A正确。该法第19条规定："劳动合同应当以书面形式订立，并具备以下条款：（一）劳动合同期限；（二）工作内容；（三）劳动保护和劳动条件；（四）劳动报酬；（五）劳动纪律；（六）劳动合同终止的条件；（七）违反劳动合同的责任。劳动合同除前款规定的必备条款外，当事人可以协商约定其他内容。"可见，劳动保护和劳动条件是劳动合同的必备条款。故，选项B正确。我国体力劳动强度共分四级。一级体力劳动强度相当于轻劳动；二级体力劳动强度相当于中等强度劳动；三级体力劳动强度相当于重强度劳动；四级体力劳动强度相当于"很重"强度劳动。《劳动法》第59条规定："禁止安排女职工从事矿山井下、国家规定的第四级体力劳动强度的

劳动和其他禁忌从事的劳动。”故，选项 C 错误。该法第 56 条规定：“劳动者在劳动过程中必须严格遵守安全操作规程。劳动者对用人单位管理人员违章指挥、强令冒险作业，有权拒绝执行；对危害生命安全和身体健康的行为，有权提出批评、检举和控告。”故，选项 D 正确。

2. 正确答案：BD

答案解析：本题综合考察《职业病防治法》知识点。《职业病防治法》第 3 条规定：“职业病防治工作坚持预防为主、防治结合的方针，建立用人单位负责、行政机关监管、行业自律、职工参与和社会监督的机制，实行分类管理、综合治理。”可见，我国职业病防治工作方针是预防为主，防治结合。故，选项 A 错误。该法第 36 条第 2 款规定：“用人单位不得安排未经上岗前职业健康检查的劳动者从事接触职业病危害的作业；不得安排有职业禁忌的劳动者从事其所禁忌的作业；对在职业健康检查中发现有与所从事的职业相关的健康损害的劳动者，应当调离原工作岗位，并妥善安置；对未进行离岗前职业健康检查的劳动者不得解除或者终止与其订立的劳动合同。”故，选项 B 正确。该法第 4 条 3 款规定：“工会组织依法对职业病防治工作进行监督，维护劳动者的合法权益。用人单位制定或者修改有关职业病防治的规章制度，应当听取工会组织的意见。”用人单位修改有关职业病防治的规章制度时听取工会组织的意见是法定义务。故，选项 C 错误。职业病防治的监督管理主要涉及安全生产监督管理部门、卫生行政部门、劳动保障行政部门。该法第 16 条规定：“国家建立职业病危害项目申报制度。用人单位工作场所存在职业病目录所列职业病的危害因素的，应当及时、如实向所在地安全生产监督管理部门申报危害项目，接受监督。”可见，安全生产监督管理部门主管职业病危害项目申报。故，选项 D 正确。

二、简答题

1. 简述《劳动法》中的职业安全卫生制度。

答案解析：《劳动法》的第一立法目的就是为了保护劳动者的合法权益，《劳动法》第六章专门规定了劳动安全卫生，而第七章专门规定了女职工和未成年工特殊保护。

（一）劳动安全卫生

（1）用人单位的义务。用人单位必须建立、健全劳动安全卫生制度，严格执行国家劳动安全卫生规程和标准，对劳动者进行劳动安全卫生教育，防止劳动过程中的事故，减少职业危害。用人单位必须为劳动者提供符合国家规定的劳动安全卫生条件和必要的劳动防护用品，对从事有职业危害作业的劳动者应当定期进行健康检查。从事特种作业的劳动者必须经过专门培训并取得特种作业资格。

（2）建设工程“三同时”制度。劳动安全卫生设施必须符合国家规定的标准。新建、改建、扩建工程的劳动安全卫生设施必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投入生产和使用。建设工程“三同时”制度也是用人单位的义务之一。

(3) 劳动者的权利义务。劳动者在劳动过程中必须严格遵守安全操作规程。劳动者对用人单位管理人员违章指挥、强令冒险作业,有权拒绝执行;对危害生命安全和身体健康的行为,有权提出批评、检举和控告。

(4) 伤亡事故和职业病统计报告和处理制度。国家建立伤亡事故和职业病统计报告和处理制度。县级以上各级人民政府劳动行政部门、有关部门和用人单位应当依法对劳动者在劳动过程中发生的伤亡事故和劳动者的职业病状况,进行统计、报告和处理。

(二) 女职工和未成年工特殊保护

国家对女职工和未成年工实行特殊劳动保护。未成年工是指年满16周岁未满18周岁的劳动者。

(1) 女职工特殊劳动保护。禁止安排女职工从事矿山井下、国家规定的第四级体力劳动强度的劳动和其他禁忌从事的劳动。不得安排女职工在经期从事高处、低温、冷水作业和国家规定的第三级体力劳动强度的劳动。不得安排女职工在怀孕期间从事国家规定的第三级体力劳动强度的劳动和孕期禁忌从事的劳动。对怀孕7个月以上的女职工,不得安排其延长工作时间和夜班劳动。女职工生育享受不少于90天的产假。不得安排女职工在哺乳未满一周岁的婴儿期间从事国家规定的第三级体力劳动强度的劳动和哺乳期禁忌从事的其他劳动,不得安排其延长工作时间和夜班劳动。

(2) 未成年工特殊保护。不得安排未成年工从事矿山井下、有毒有害、国家规定的第四级体力劳动强度的劳动和其他禁忌从事的劳动。用人单位应当对未成年工定期进行健康检查。

2. 简述职业病诊断、鉴定的争议解决程序。

答案解析:参见本章第二节“三、《职业病防治法》 (五)职业病诊断与职业病病人保障,职业病诊断 (4)争议解决程序”的部分。

**第九章**

一、多选题

1. 正确答案:ABD

答案解析:本题考核行政执法的重要意义。其一,党的十八届四中全会审议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,系统阐述了“依法执政”的丰富内涵,从理论上解决了全面推进依法治国的工作重心问题。该《决定》对全面推进依法治国系统工程的特点做出了详细的描述。因此,行政执法是我国在新的历史阶段实施依法治国方略的关键环节。其二,在国家的法律体系中,大部分与人们息息相关的法律规范就是行政法律规范。而行政执法则在“实然”意义上保障和实现了人们的法律权益,纠正和惩治了侵害他人或社会的违法行为。其三,没有行政执法,国家行政管理就没有了具体的措施和有效的手段,就不可能实现国家的行政管理职能。行政执法是实现国家行政管理职能的基本方式。所以,本题正确答案应为ABD。C说明了行政执法的一个重要特

征，但不是行政执法的重要意义。

2. 正确答案：ABCD

答案解析：本题考核安全生产违法行为行政处罚的一般程序。根据《安全生产违法行为行政处罚办法》第 22 条至第 31 条的规定，安全生产行政处罚的一般程序主要包括立案、回避、调查取证和审查决定程序，包含了立案调查、回避制度、审查决定和制作行政处罚决定书等内容。所以，本题正确答案应为 ABCD。

二、简答题

1. 安全生产行政处罚主要有哪些种类？

答案解析：根据《安全生产违法行为行政处罚办法》等规定，安全生产行政处罚主要有：警告、罚款、没收违法所得、没收非法开采的煤炭产品、采掘设备、责令停产停业、责令停产停业整顿、责令停止建设、责令停止施工、暂扣或者吊销有关许可证、暂停或者撤销有关执业资格、岗位证书、关闭、行政拘留、其他行政处罚。

2. 安全生产行政处罚的行政执法主体有哪些？

答案解析：安全生产行政处罚由具有安全生产违法行为行政处罚权的行政执法主体在法定职权范围内实施。国务院或者经国务院授权的省、自治区、直辖市人民政府可以决定一个行政执法主体行使有关的行政处罚权，但限制人身自由的行政处罚权只能由公安机关行使。具体来说，不同的安全生产行政处罚种类，其执法主体也有所不同：

（1）警告、罚款、没收违法所得、没收非法开采的煤炭产品、采掘设备、责令停产停业、责令停产停业整顿、责令停止建设、责令停止施工的行政处罚由安全生产监督监察部门决定。

（2）暂扣或者吊销有关许可证，暂停或者撤销有关执业资格、岗位证书的行政处罚由颁发证照的相关部门决定。

（3）给予行政拘留的行政处罚由县级以上安全监管监察部门建议公安机关依照治安管理处罚法的规定决定。

（4）予以关闭的行政处罚由安全生产监督监察部门报请县级以上的同级人民政府按照国务院规定的权限决定。

（5）有关法律、行政法规对行政处罚的决定机关另有规定的，依照其规定。

3. 安全生产行政许可的条件有哪些？

答案解析：安全生产行政许可的条件是指安全生产经营单位根据有关法律法规的规定，通过依法申请取得安全生产行政许可所必须达到的要求。取得法定的安全生产条件是申请和取得安全生产行政许可的前提和关键。一般来说，安全生产行政许可的条件主要包括实质性条件和程序性条件。

第一，安全生产行政许可的实质性条件。

根据《安全生产许可证条例》，我国安全生产行政许可的实质性条件有：

(1) 建立、健全安全生产责任制,制定完备的安全生产规章制度和操作规程。

(2) 安全投入符合安全生产要求。

(3) 设置安全生产管理机构,配备专职安全生产管理人员。

(4) 主要负责人和安全生产管理人员经考核合格。

(5) 特种作业人员经有关业务主管部门考核合格,取得特种作业操作资格证书。

(6) 从业人员经安全生产教育和培训合格。

(7) 依法参加工伤保险,为从业人员缴纳保险费。

(8) 厂房、作业场所和安全设施、设备、工艺符合有关安全生产法律、法规、标准和规程的要求。

(9) 有职业危害防治措施,并为从业人员配备符合国家标准或者行业标准的劳动防护用品。

(10) 依法进行安全评价。

(11) 有重大危险源检测、评估、监控措施和应急预案。

(12) 有生产安全事故应急救援预案、应急救援组织或者应急救援人员,配备必要的应急救援器材、设备。

(13) 法律、法规规定的其他条件。

第二,安全生产行政许可的程序性条件。

安全生产行政许可的程序性条件是指对安全生产行政许可的申请人需要履行的申请手续方面的要求。一般包括:

(1) 申请人必须向有权颁发安全生产许可证的实施主体申请。

(2) 所申请许可的内容必须是法定的安全生产行政许可的范围。

(3) 要有明确的提出申请的意思表示。这种意思表示一般是书面形式,即提交安全生产许可证申请书。

**第十章**

一、多选题

1. 正确答案:AC

答案解析:本题考核行政诉讼的基本知识点。依据《行政诉讼法》第 12 条规定,生产企业认为行政机关的具体行政行为侵害了其合法权益的,可以提起行政诉讼,县政府的强令拆迁行为属于行政诉讼受案范围。本案中街道办事处只是具体行政行为的执行机关,下达拆迁命令的是县政府,街道办事处不能作为被告;另外,城市拆迁与建设总指挥部是县政府组建的,但并无法律法规授权,以自己名义作出具体行政行为的,应以组建该临时机构的县政府为被告。本案以县政府为行政诉讼被告,受理法院应为中级人民法院。生产企业提起行政复议的,依据《行政复议法实施条例》第 14 条规定,临时机构没有法律法规授权的,应以设立该机构的县政府为被申请人,对地方人民政府的具体行政行

为不服的，应向上一级人民政府提出复议申请，所以生产企业应向该县所属的地市人民政府提出复议申请。本题正确答案为 AC。

二、简答题

1. 法院认为行政行为违法的，是否需要撤销行政行为？

答案解析：根据《行政诉讼法》规定，行政行为有下列情形之一的，人民法院判决确认违法，但不撤销行政行为：行政行为依法应当撤销，但撤销会给国家利益、社会公共利益造成重大损害的；行政行为程序轻微违法，但对原告权利不产生实际影响的。行政行为有下列情形之一，不需要撤销或者判决履行的，人民法院判决确认违法：行政行为违法，但不具有可撤销内容的；被告改变原违法行政行为，原告仍要求确认原行政行为违法的；被告不履行或者拖延履行法定职责，判决履行没有意义的。

**第十一章**

一、单选题

正确答案：1. B　2. C　3. D　4. C　5. B

二、简答题

1. 生产经营单位有什么隐患排查治理职责？

答：生产经营单位隐患排查的职责主要包括以下几个方面：

(1) 生产经营单位应当依照法律、法规、规章、标准和规程的要求从事生产经营活动。严禁非法从事生产经营活动。

(2) 生产经营单位是事故隐患排查、治理和防控的责任主体。

(3) 生产经营单位应当保证事故隐患排查治理所需的资金，建立资金使用专项制度。

(4) 生产经营单位应当定期组织安全生产管理人员、工程技术人员和其他相关人员排查本单位的事故隐患。

(5) 生产经营单位应当建立事故隐患报告和举报奖励制度，鼓励、发动职工发现和排除事故隐患，鼓励社会公众举报。

(6) 生产经营单位将生产经营项目、场所、设备发包、出租的，应当与承包承租单位签订安全生产管理协议，并在协议中明确各方对事故隐患排查、治理和防控的管理职责。生产经营单位对承包承雨国位的事故隐患排查治理负有统一协调和监督管理的职责。

(7) 安全监管监察部门和有关部门的监督检查人员依法履行事故隐患监督检查职责时，生产经营单位应当积极配合，不得拒绝和阻挠。

(8) 生产经营单位应当对本单位事故隐患排查治理情况进行统计分析，并分别向安全监管监察部门和有关部门报送书面统计分析表。

(9) 对于重大事故隐患应当及时向安全监管监察部门和有关部门报告。

(10) 对于一般事故隐患，由生产经营单位负责人或者有关人员立即组织整改。

(11) 产经营单位在事故隐患治理过程中，应当采取相应的安全防范措施，防止事故

发生。

(12)生产经营单位应当加强对自然灾害的预防。

(13)地方政府或者安全监管监察部门及有关部门挂牌督办并责令全部或者局部停产停业治理的重大事故隐患,治理工作结束后,有条件的生产经营单位应当组织本单位的技术人员和专家对重大事故隐患的治理情况进行评估;其他生产经营单位应当委托具备相应资质的安全评价机构对重大事故隐患的治理情况进行评估。

(14)经治理后符合安全生产条件的,生产经营单位应当向安全监管监察部门和有关部门提出恢复生产的书面申请,经安全监管监察部门和有关部门审查同意后:方可恢复生产经营。

2. 政府对事故隐患排查治理有什么监管职责?

(1)安全监管监察部门应当按照有关法律、法规、规章、标准和规程的要求,指导、监督生产经营单位建立健全事故隐患排查治理等各项制度。

(2)安全监管监察部门应当建立事故隐患排查治理监督检查制度,定期组织对生产经营单位事故隐患排查治理情况开展监督检查;应当加强对重点单位的事故隐患排查治理情况的监督检查。

(3)安全监管监察部门应当配合有关部门做好对生产经营单位事故隐患排查治理情况开展的监督检查,依法查处事故隐患排查治理的非法和违法行为及其责任者。

(4)已经取得安全生产许可证的生产经营单位,在其被挂牌督办的重大事故隐患治理结束前,安全监管监察部门应当加强监督检查。

(5)安全监管监察部门应当会同有关部门把重大事故隐患整改纳入重点行业领域的安全专项整治中加以治理,落实相应责任。

(6)对挂牌督办并采取全部或者局部停产停业治理的重大事故隐患,安全监管监察部门收到生产经营单位恢复生产的申请报告后,应当进行现场审查。

(7)安全监管监察部门应当每季将本行政区域内重大事故隐患的排查治理情况和统计分析表逐级报至省级安全监管监察部门备案,省级安全监管监察部门应当每半年将本行政区域内重大事故隐患的排查治理情况和统计分析表报国家安监总局备案。

3. 安全生产应急救援的基本任务和特点是什么?如何完善我国安全生产应急救援规则?

第一,基本任务。应急救援的目的就是通过实施有效的应急救援行为,尽可能地降低事故造成的后果,包括人员伤亡、财产损失和环境破坏等。事故应急救援的基本任务包括以下几个方面:一是事故发生后,迅速启动相应的准备,以便尽快实施救援行动。二是立即组织营救受害人员撤离或者采取其他措施保护受害区域的其他人员。三是迅速控制事态,并对事故造成的危害进行检测、监测,测定事故的危害区域、危害性质及危害程度。四是消除危害后果,做好现场恢复。五是评估总结救援情况。

第二，应急救援的特点。应急工作涉及事故灾难、自然灾害、城市生命线、重大工程、公共活动场所、公共交通、公共卫生和人员突发事件等，具有以下特点：

(1) 各类安全事故、自然灾害、公共卫生事件的不确定性和突发性。不确定性和突发性是共同特点，大部分事故都是突然爆发，爆发前没有明显征兆，而且一旦发生，发展蔓延迅速，甚至失控。

(2) 应急工作的复杂性。

(3) 后果、影响易猝变、激化和放大。

因此，要求应急救援行动人员必须在短时间内在事故的第一现场作出有效反应，在事故或者事件产生重大灾难后果之前采取各种有效的防护、救助、疏散和控制事态等措施。

第三，安全生产应急救援规则。生产经营单位应制定、实施安全事故应急救援预案，及时如实报告安全事故；县级以上地方各级政府应组织有关部门制定特大生产安全事故应急救援预案，建立应急救援体系；危险物品生产经营储存单位，矿山建筑施工单位应当建立应急救援体系，并指定兼职人员、配备必要的设备器材；发生事故的应按照"现场报告——单位组织抢救——报告相关安监局报告上级相送——地方政府和相关安监局立即组织抢救"程序进行救援；任何组织和公民都有支持、配合抢救的义务。

基本要求是：加快建设安全生产应急救援体系，形成反应快速、处置能力强的应急救援机制，建立国家安全生产应急救援指挥中心，充分利用现有的应急救援资源建设具有快速反应能力的专业化救援队伍，提高救援装备水平，增强事故抢险救援能力，加强区域性生产安全应急救援基地建设，搞好重大危险源的普查登记，加强国家、省、地市、县(市)四级重大危险源监控工作，建立应急救援预案和生产安全预警机制。

第四，发生事故后的救援规则是：

(1) 发生事故后，立即启动国家、部门、专项和生产经营单位相应的事故应急预案，按照应急预案的规定，实施相应的应急救援工作。

(2) 针对事故的性质、特点和危害程度，调动相应的应急救援队伍和社会力量，依照有关法律、法规、规章的规定和应急预案的要求，采取应急处置措施。

(3) 组织营救和救治受害人员，疏散、撤离并妥善安置受到威胁的人员以及采取其他救助措施。

(4) 迅速控制危险源，标明危险区域。必要时，封锁危险场所，划定警戒区，实行交通管制以及其他控制措施。

(5) 抢修被损坏的交通、通信、供水、排水、供电、供气、供热等公共设施，向受到危害的人员提供避难场所和生活食品，实施医疗救护和卫生防疫以及其他保障措施。

(6) 禁止或者限制使用有关设备设施，关闭或者限制使用有关场所，中止人员密集的活动或者可能导致危害扩大的生产经营活动以及采取其他保护措施。

（7）根据需要启用本级人民政府设置的财政预备费和储备的应急救援物资，必要时调用其他急救物资、设备、设施、工具。

（8）根据需要组织公民参加应急救援和处置工作，要求具有特定专长的人员提供服务。

（9）保障食品、饮用水、燃料等基本生活必需品的供应。

（10）依法从严惩处囤积居奇、哄抬物价、制假售假等扰乱市场秩序的行为，稳定市场价格维护市场秩序。

（11）依法从严惩处哄抢财物、干扰破坏应急处置工作等扰乱社会秩序的行为，维护社会治安。

（12）采取防止发生次生、衍生事件的必要措施。

4. 为加强安全生产应急救援体系、队伍、学科建设，应采取哪些具体措施？

（1）应急救援机构、队伍关系。我国现行救援体系由下列救援队伍（分支）组成：解放军救援；公安特警救援；公安消防救援；武警森林救援；武警水电救援；海事救援；地震救援；其他等安全生产应急救援队伍也是我国救援体系和救援队伍的组成部分。如何构建安全生产专业应急救援队伍并进行有效调度，是摆在安全生产领域的突出问题之一。

按政府部门上下级关系构建应急救援机构（指挥中心）之间的关系，即上级应急救援机构领导或指导或指挥下级应急救援机构。分两种情况：在平时应急救援队伍建设和训练中，按上级下级的原则调整上级应急救援机构与下级应急救援机构的关系；在紧急救援时期，按上级领导或指挥下级的原则，调整上级应急救援机构与下级应急救援机构的关系。就某一级应急救援机构与应急救援队的关系而言，应急救援机构（指挥中心）是政府机构，应急救援队是事业单位或企业单位内建机构。政府应急救援队（事业法人）由政府组建，也应归属政府应急救援机构领导；企业应急救援队由企业组建，归属企业领导，但在政府应急救援时，可由政府应急救援机构征调、指挥（有偿使用）。

（2）政府应急救援机构建设。各级政府安全生产监督管理局应设立应急救援机构（指挥中心），统一领导、指导、指挥本地区的安全生产应急救援工作。应急救援机构是政府机构，具有与其职能职责、事权相适应的法律地位，其工作人员是公务员，代表政府履行相应的行政职务。

（3）政府和企业应急救援队伍建设。第一，省级、地市（州）级、县（区）级政府都应建立建设直属的安全生产应急救援队。这支队伍应作为事业单位或组织予以建设，其性质是一种服务于地区或国家的公益性事业。各地区的应急救援队伍的专业能力建设应根据本地区的主要产业的特点有所侧重，如煤炭产区应侧重于煤矿专业能力建设，化学品产区应侧重于化学专业能力建设，非煤矿产品产区应侧重于非煤矿产专业能力建设，旅游区应侧重于旅游区专业能力建设，其他等。

第二，有能力的大中型企业应建立、建设自己的专职或兼职安全生产应急救援队。

这支队伍应作为专业组织予以建设，其性质是一种服务于企业的自保性组织。它所需要的建设资金应作为成本纳入企业财务管理。它应接受政府在培训锻炼、比武、救援等方面的联系、指导、指挥。企业之间，尤其是小企业之间，应联合建立应急救援队，培养自己的应急救援队员。企业应针对农民工流动性大的特点，采取必要的措施或办法稳定自己的应急救援队员和队伍。

企业应急救援队伍可以在平时开展有偿服务，以弥补所需经费，发展和壮大自己；但在应急救援时刻，应接受政府应急救援机构的征调指挥，所得到的补偿、补助以实际发生额为准。企业应急救援队接受政府征调指挥的法理基础是私人利益在危急时刻服从公共利益，或社会连带关系或社会互助。

第三行业主管部门应建立、建设自己的安全生产应急救援队。

(4) 应急救援队伍组织关系。政府应急救援队伍应建立准军事化的组织关系企业，应急救援队伍应建立纪律严格的、具有经济约束力的组织关系。只有这样，才能保证安全生产危急时刻的高效施救。队员身份可以是事业编制技术人员和雇佣性合同工等。政府应为他们提供必要的保险费和较高水平的工资待遇。这是我国应急救援事业建设所必需的财政支出。救援队伍内部组织可以按大队、中队、小队(班、组)的结构系统进行构建。各级各地区政府可以按照自己的经济规模设立数量或多或少的救援大队、中队、小队。

(5) 政府应急救援队伍与企业应急救援队伍之间的协作关系。各地区应急救援工作应以政府应急救援队伍为主导，以引领企业应急救援队伍，形成合力，共同进行和完成。

(6) 加强安全生产应急救援学科业务建设。高校、职业技术学校应设立应急救援专业；安全培训中心应设立应急救援专业课程；科研机构和科研人员也应该加强应急救援科学和技术的研究。

**第十二章**

一、单选题

正确答案：1. A　2. D　3. C

二、多选题

1. 正确答案：BCDE

2. 正确答案：ABCDE

三、简答题

1. 界定生产安全事故等级的要素有哪些?

环境不安全条件、管理上的缺陷、物的不安全状态、人的不安全行为构成事故形成的要素。在一定环境条件下的生产过程中，管理上的缺陷加上物的不安全状态即形成事故隐患，若人的不安全行为触及事故隐患，则会发生伤害事故。只有首先确定事故等级，才能依法报告和调查处理。事故等级划分涉及事故性质、危害程度以及事故责任的法律界

定，需要科学地确定事故分级的要素(标准)。事故分级要素的界定必须从各类事故侵犯的主体、社会关系和危害后果等方面来考虑。《生产安全事故报告和调查处理条例》确定了人员伤亡(中毒)直接经济损失和社会影响等3个事故分级要素。

(1) 人员伤亡的数量。安全生产和事故调查处理都要以人为本，最大限度地保护从业人员的生命安全。事故危害的最严重后果就是造成人员死亡、重伤(或中毒)因此《生产安全事故报告和调查处理条例》将人员伤亡的数量列为事故分级的第一要素。

(2) 直接经济损失的数额。事故不仅造成人员伤亡，而且经常造成直接经济损失。要保护国家、企业和人民群众的财产，就必须根据造成直接经济损失的多少来区分事故等级。

(3) 社会影响的大小。有些事故的伤亡人数、直接经济损失数额虽达不到法定标准，但是造成了恶劣的社会影响、政治影响和国际影响，也必须列为特殊的事故进行调查处理，这是维护社会稳定的需要。

2. 生产安全事故的法律分类有哪些?

按行业专业标准把安全事故划分为不同的行业专业安全事故。常见的生产安全事故主要有：

(1) 火灾事故。以发生火灾的生产性质划分，火灾事故具体分为两种：一种是发生在机关、团体、事业单位和居民住宅的火灾这是社会火灾；另一种是发生在生产经营单位的设施场所和生产经营作业过程中的火灾，属于生产安全事故。

(2) 交通事故。以交通的生产性质划分，交通事故具体分为两种：一种是非生产经营单位和居民所有的车辆发生的交通事故通事故，属于社会交通事故；另一种是生产经营单位的生产运输车辆和交通运输企业的客运、货运车辆发生的交通事故，属于生产安全事故。

以交通道路划分，交通事故可以分为道路交通事故、水上交通事故故、铁路运输事故和民用航空事故。交通事故的主要形式有碰撞、坠落、沉没、脱轨、碾轧、爆炸燃烧等。

(3) 矿山事故按照矿种划分，矿山事故可以分为煤矿事故和非煤矿山事故。矿山事故既有露天矿山事故，又有井工开采矿山事故。矿山事故的主要形式有透水、火灾、爆炸有害气体和矿体突出、冒顶、片帮、滑坡、溃坝等。

(4) 化学危险品事故危险化学品事故发生在生产、储存、运输、经营、使用和处置活动中，危险化学品事故的主要形式有泄漏、爆炸、燃烧、腐蚀和污染等。

(5) 烟花爆竹事故。烟花爆炸事故发生在生产、储存、运输经营、燃放和处置活动中，烟花爆炸事故的主要形式有爆炸、燃烧等。

(6) 民用爆炸物品事故。民用爆炸物品事故发生在炸药、雷管、导爆索、导火索等产品的生产、储存运输、使用和处置活动中，民用爆炸物品事故的主要形式有爆炸、燃烧等。

(7) 建筑施工事故建筑施工事故。发生在建筑工程的施工、机械设备使用活动中，建

筑施工事故的主要形式有起重机和其他建筑机械倒塌、混凝土模板倒塌、建筑物坍塌、场内机动车伤害、物体打击、高空坠落、火灾等。

(8) 特种设备事故依照《特种设备安全监察条例》规定，我国纳入安全监管的特种设备包括涉及生命安全、危险性较大的锅炉、压力容器(含气瓶)、压力管道、电梯、起重机械客运索道、大型游乐设施八种。特种设备事故的主要形式有泄漏、爆炸、燃烧、腐蚀、污染和高空坠落等。

(9) 其他事故。常见的其他事故包括由公众安全事故以及生产安全事故引发的次生、衍生事故(环境污染事故)。

应指出：道路交通事故、火灾事故、电力安全事故被现行法律、政策列入生产安全事故，但又不能完全按照《生产安全法》及《事故调查处理条例》的规定进行处理。

3. 解决事故瞒报的对策有哪些?

(1) 加大法律法规宣传力度。为了打击生产安全事故瞒报行为，追究相关责任人员的责任，国家先后出台了《刑法修正案(六)》《安全生产领域违法违纪行为政纪处分暂行规定》等法律法规。要充分利用各类媒体各种方式和途径，认真宣传贯彻这些法律法规，使这些法律法规的基本精神宣传得家喻户晓、深入人心，全面提高从业人员及家属的维权意识，形成严肃查处事故，打击瞒报歪风的舆论氛围和社会共识，让那些事故和事故瞒报者没有藏身之处。不仅要对重特大事故以及瞒报、逃匿的坏典型予以曝光，而且要宣传党和政府在加强安全生产工作，加大事故责任追究方面所付出的巨大努力；宣传各级政府部门和司法机关严厉打击非法违法，严肃查处瞒报事故行为相关工作的进展情况；宣传对违法犯罪分子依法严惩的后果。使群众受到教育，相关人员受到警示，犯罪分子受到震慑。

(2) 加大打击力度，依法严惩各类故瞒报的违法犯罪行为。查明原因，核清真相，认定责任，严肃处理。不仅要追究直接当事人的责任，还要追究相关工作人员的责任。对违法违纪、失职渎职、参与事故瞒报的，要依照《安全生产领域违法违纪行为政纪处分暂行规定》的规定加大对国家工作人员参与、组织瞒报行为的查处力度。

(3) 拓宽事故信息来源。在事故统计和上报上，现在基本还靠自我约束，由企业或主管部门逐级上报，缺乏外界监督，政府和有关部门获知事故信息的渠道太单一。因此，要认真贯彻《生产安全事故报告和调查处理条例》，健全生产安全事故的报告制度，增强职工的维权意识，在实践中积累经验，创新工作方法，从制度上规范生产安全事故的报告程序，消除瞒报土壤建立安全监管部门与劳动，卫生等部门的联动机制，实行通报和联合调查的工作方式，全面掌控本地区的生产安全事故情况，拓宽生产安全事故的信息来源，例如，安全监管部门和劳动部门共享工伤保险的相关信息，和医院殡仪馆建立联系，让他们上报接收事故伤亡人员遗体情况；也可以在企业建立安全信息员制度，聘请安全信息员，信息员有权将企业安全情况直接向安监部门报告。

（4）加强安全生产的社会监督，安全生产需要社会监督，尤其是身处生产一线的群众及家属对所在企业安全生产的监督，对于生产安全事故而言，再黑心的企业主，再“高明”的手法.也瞒不过群众雪亮的眼睛，可以蒙蔽群众于一时，不可能蒙蔽群众于永久，这就要求有关部门创新社会监督机制，制定更加完善可行的安全生产社会监督措施，形成具备更加广泛群众基础的安全防范及快速反应机制。这其中，尤其要重视发挥舆论监督。舆论监督是代表人民群众行使监督权力的锐利武器，在对安全生产的监督中已经起到了不可或缺、不可代替的作用，全面提高社会民众和新闻媒体对安全生产的关心度，健全隐患和事故举报奖励制度，对人民群众和新闻媒体的举报信息，认真对待，彻底核查处理，做到事事有回音，件件有落实，兑现奖励，让形形色色的安全生产隐患和瞒报事故无所遁其形。

（5）加强安全生产管理，注重事前防范，要减少和杜绝瞒报事故，就要加强日常的安全生产管理，消除各类安全生产隐患，做好事前防范工作在日常工作中，要坚持“安全第一、预防为主、综合治理”的安全生产方针，健全各项安全生产规章制度和安全操作规程，加强从业人员的安全培训教育，全面提高从业人员的安全意识和安全知识，在工作过程中狠反“三违”（违章作业、违规操作、违反劳动纪律），进一步落实安全生产责任制，明确职责、强化领导责任，不断加大安全投入，全面强化对重点领域和高危行业的安全监管，认真查找薄弱环节，排查各类安全生产隐患，认真进行整改，把事前的安全防范工作做实做细，减少生产安全事故的发生，从而从根本上减少和杜绝瞒报事故的发生。

（6）加强安全生产监管队伍建设。建议政府增加安全监管部门的编制，特别是基层安全监管部门的编制，将安监机构延伸至乡镇，配备专职人员，采用委托执法方式授予乡镇安全监管人员一定执法权限。要提高安全监管人员的安全专业知识和行政执法水平，加强安全监管队伍的作风建设，增强防腐拒变能力，切实做好各项安全生产工作，严防瞒报事故的发生。同时，由于生产安全事故发生的原因，行业多种多样，要充分发挥安全生产专家的作用，让安全生产专家参与事故调查，分析事故原因，提出合理建议，以缓解安全监管部门人手不足的矛盾。

# 参考文献

1. 宋军.我国消防管理社会化发展对策研究.华南理工大学,2003
2. 邬燕云.安全生产主要法律法规知识培训教材.北京：企业管理出版社,2006
3. 陈莹.对职业安全卫生立法的思考.现代职业安全,2007(12)(第76期)
4. 郭丽军、陶存文.关于完善火灾公众责任保险制度的几点思考.第四届中国保险教育论坛,2007
5. 武文钰.浅谈建筑工程施工单位负责人及项目负责人安全生产责任的落实.建筑安全,2008(6)
6. 吴国雄.监理工程师在建筑施工安全生产中的法律责任浅析.建设监理 2008(10)
7. 石少华.安全法学.北京：中国劳动社会保障出版社,2010
8. 国家安全生产监督管理总局.消防安全管理法规读本.北京：中国劳动社会保障出版社,2010
9. 油气管道安全管理编委会.油气管道安全管理. 中国石油天然气集团公司统编培训教材. 北京：石油工业出版社,2011
10. 国家安全监管总局监管三司.解读《危险化学品安全管理条例》.现代职业安全,2011(5)
11. 赵耀江、栗继祖.安全法学(第2版).北京：机械工业出版社,2011
12. 詹瑜璞.安全生产法的实践和理论.北京：知识产权出版社,2011
13. 宗玲、张志芳.我国职业安全与卫生一体化立法研究.西安石油大学学报：社会科学版,2011,20(1)
14. 国务院法制办工交商事司.危险化学品安全管理条例释义.中国市场出版社,2011
15. 信春鹰.中华人民共和国职业病防治法释义.北京：法律出版社,2012
16. 李运强.英国安全生产行政许可制度初探.华北科技学院学报,2012(3)
17. 胡建淼、金伟峰.行政法与行政诉讼法,北京：高等教育出版社,2012
18. 赵智、李泽民.单位消防安全主体责任的立法探讨.消防科学与技术,2012(12)
19. 杨昌永.消防安全责任主体及其责任研究.法制与社会,2012(7)
20. 陈文相.民用爆炸物品安全管理存在的问题及解决策略研究.公安研究,2012(8)
21. 任嘉.谈我国危险化学品的安全管理现状.安全,2013(10)
22. 聂芹.论建筑施工过程中安全管理的几个要点.城市建设理论研究,2013(26)
23. 张廉.政府依法行政教程.北京：国家行政学院出版社,2013
24. 姜明安.法治思维与新行政法.北京：北京大学出版社,2013
25. 公安部治安管理局.爆破物品安全监管执法手册.北京：群众出版社,2014
26. 章剑生. 行政法与行政诉讼法.北京：北京大学出版社,2014
27. 王志华.建筑施工安全管理措施的优化.城市建设理论研究,2015(19)

28. 李易泽.危险化学品管理法律制度研究.北京：中国地质大学，2015(5)
29. 中国法制出版社. 中华人民共和国安全生产法律法规全书(含典型案例). 北京：中国法制出版社，2016

## 参考网站

1. 国家安全生产监督管理总局官方网站：http：//www. chinasafety. gov. cn.
2. 中国广播网：http：//news. china. com/focus/tjgbz/11173334/20160205/21467605. html.
3. 百度百科：http：//baike. baidu. com/.